Lars Kritz

Transport-politiken och lastbilarna

En studie av regleringar och deras effekter

1976

Industriens Utredningsinstitut

Industriens Utredningsinstitut

är en fristående vetenskaplig forskningsinstitution grundad 1939 av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund.

Syfte

Att bedriva forskning rörande ekonomiska och sociala förhållanden av betydelse för den industriella utvecklingen.

Verksamhet

Huvuddelen av arbetet inom institutet ägnas åt långsiktiga forskningsuppgifter. Man siktar härvid till ett studium av de grundläggande sammanhangen inom näringslivet och särskilt till att belysa de frågor som hör samman med strukturella och institutionella förändringar. Forskningsresultaten publiceras i institutets skriftserier.
Vid sidan om det långsiktiga forskningsarbetet utför institutet smärre utredningar rörande speciella problem samt ger viss service åt industriföretag, organisationer, statliga myndigheter etc.

Styrelse

Tekn. dr Herr Wallenberg, hedersordf.
Direktör Erland Waldenström, ordf.
Tekn. dr Ingmar Eidem
Direktör Curt-Steffan Giesecke
Direktör Nils Holgerson
Direktör Tryggve Holm
Direktör Rune Höglund
Direktör Axel Iveroth
Direktör Alde Nilsson
Direktör Åke Palm
Direktör Hans Stahle
Direktör Sven-Olov Träff
Direktör K. Arne Wegerfelt
Ekon. dr Lars Wohlin, chef

Adress

Industriens Utredningsinstitut
Grevgatan 34, Stockholm, Box 5037, 102 41 Stockholm 5
Tel. 08-63 50 20

ISBN 91-7204-047-5

Transportpolitiken och lastbilarna

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548914_0034

Industriens Utredningsinstitut

Transportpolitiken och lastbilarna

En studie av regleringar och deras effekter

Lars Kritz

With a Summary in English:

Transport Policy and the Lorries
— a Study of the Effects of Regulation and Deregulation

Almqvist & Wiksell International, Stockholm
i distribution

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

© Industriens Utredningsinstitut

Citering ur denna bok är tillåten om följande uppgifter anges:
Kritz, L, 1976. Transportpolitiken och lastbilarna. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

ISBN 91-7204-047-5

Kugel Tryckeri AB, Stockholm 1976

Innehåll

Förord 11

Inledning 13
Undersökningens bakgrund 13
Undersökningens syfte och uppläggning 13

Kapitel 1. Mål och medel inom transportpolitiken 17
1.1 Vad är transportpolitik? 17
1.2 De transportpolitiska målen 18
Behövs en särskild transportpolitik? 18
Uttalade mål och faktiska mål 20
Långsiktiga förändringar av målen 21
1.3 De transportpolitiska medlen 23
1.4 Varför direkta regleringar av lastbilstransporterna? 26
Överetablering 29
Överkapacitet och förödande konkurrens 30
Transporttjänsternas kvalitet 31
Arbetsvillkoren för de anställda 32
Trafiksäkerheten 33
Trängseln i trafiken 34
Ökad järnvägstrafik 34

Kapitel 2. Den historiska utvecklingen av trafiklagstiftningen 36
2.1 Från tekniska bestämmelser till konkurrensreglering 36
2.2 1930-talets depression och dess effekter 40
2.3 1940 års yrkestrafikförordning (YTF) 42
2.4 Sammanfattning 45

Kapitel 3. Tillämpningen av 1940 års yrkestrafikförordning fram till 1964 47
3.1 Ett exempel på handläggningen av tillståndsärenden 47
3.2 Behovsprövningen 50
Beslutsunderlaget 51
Anpassningsmekanismer 53
3.3 Lämplighetsprövningen 59
3.4 Kompetensfördelningen mellan statens biltrafiknämnd och länsstyrelserna 60
3.5 Regleringen av fjärrtrafiken 62
3.6 Tillståndsgivningen och den yrkesmässiga lastbilstrafikens utveckling 1946—63 66
Antal tillståndsärenden hos BTN 66

IUI:s undersökning av BTN:s tillståndsgivning 66
Bilantal, lastkapacitet och sysselsättning 71
Fjärrtrafiken 73
3.7 Sammanfattning och slutsatser 75

Kapitel 4. 1963 års nya transportpolitik 80
4.1 1953 års trafikutredning 80
Varför en ny transportpolitisk utredning? 80
Trafikutredningens förslag 82
4.2 1963 års riksdagsbeslut 87
4.3 Reformprogrammets genomförande 91
Etapperna I och II genomförs planenligt 91
Förberedelser för etapp III 93
Etapp III ställs på framtiden 95
Transportpolitiska beslut 1968—75 99
Cirkeln slutes — 1972 års trafikpolitiska utredning tillsätts 103
Etapp III genomförs? 104

Kapitel 5. Effekterna av 1963 års transportpolitik inom lastbilstrafiken 106
5.1 Inledning 106
5.2 Det statistiska källmaterialet 107
5.3 Tillståndsgivningen 108
BTN:s tillståndsgivning åren 1965—67 i jämförelse med åren 1961—63 108
Olika typer av tillståndsärenden åren 1964—72 111
Undantagen från YTF:s bestämmelser samt de icke behovsprövade transporterna 113
5.4 Företagsbildningen och branschstrukturen 115
Nyetablering och utvidgning av åkeriföretag 115
Företagsstrukturen inom åkerinäringen 120
5.5 Kapacitets- och trafikutvecklingen 124
Bilantal, lastkapacitet och sysselsättning inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken åren 1958—74 124
Fördelningen yrkesmässig — icke yrkesmässig trafik 128
Fjärrtrafiken 130
5.6 Sammanfattning och slutsatser 134

Kapitel 6. Regleringssystemen i Västtyskland, Storbritannien och Nederländerna 137
6.1 Inledning 137
6.2 Västtyskland 138
Yrkesmässig trafik 139
Icke yrkesmässig trafik 143
6.3 Storbritannien 145
6.4 Nederländerna 151
Nyetablering 153
Kapacitetsökning hos befintliga åkerier 154
Utlandstrafiken 156
Kapacitets- och trafikutvecklingen 156

6.5 Systematiska jämförelser 157
Syftet med regleringarna 157
Etableringskontrollen 159
Kapacitetskontrollen 161
Delmarknader 163
Administrationen av tillståndsgivningen 165
6.6 Avslutande synpunkter 167

Kapitel 7. Marknadsstruktur och konkurrensförhållanden inom åkerinäringen 169
7.1 Inledning 169
7.2 Finns stordriftsfördelar inom åkerinäringen? 170
7.3 Efterfrågans inflytande på branschstrukturen 174
7.4 De direkta regleringarnas effekter på branschstrukturen 177
7.5 Åkeriernas storleksfördelning i vissa europeiska länder 178
7.6 Den svenska åkerinäringens organisation och struktur 182
Bilägande och transportsäljande företag 182
Lastbilscentralerna 182
Transportförmedlingsföretagen 185
Specialföretagen 187
Marknadskoncentrationen 188
Definitions- och mätproblem 188
Den nationella marknaden 191
De regionala marknaderna 193
7.7 Prisbildning och konkurrensförhållanden 198

Kapitel 8. Tillståndsgivningen och konkurrensen lastbil — järnväg 202
8.1 Inledning 202
8.2 Järnvägsfrämjande bestämmelser i yrkestrafikförordningen 203
8.3 Erfarenheter av tillståndsgivningen som styrmedel 203
8.4 Tillståndsgivningens inverkan på lastbilstrafikens kostnader 207
8.5 Avslutande synpunkter 208

Sammanfattning och slutsatser 210
Undersökningens bakgrund 210
Undersökningens syfte 210
Regleringssystemet fram till år 1964 211
1963 års reformprogram och dess genomförande 212
Effekterna av 1963 års beslut inom lastbilstrafiken 214
Konkurrensen lastbil—järnväg 215
Regleringssystemet vid mitten av 1970-talet 216

Summary 218

Källor och litteratur 225

Diagram

3:1 Antal ärenden hos statens biltrafiknämnd åren 1954—63 rörande tillstånd till beställningstrafik med lastbil 67
3:2 Årlig ökning av antalet bilar och deras lastkapacitet samt sysselsättningsutvecklingen inom beställningstrafiken med lastbil åren 1946—63 72
5:1 Årlig förändring av bilantal, lastkapacitet och sysselsättning inom beställningstrafiken med lastbil 1958—71 129
5:2 Årlig ökning av antalet tonkm i yrkesmässig fjärrtrafik med lastbil åren 1958—71 132
8:1 Årlig förändring av antalet tonkm på SJ och i yrkesmässig fjärrtrafik med lastbil åren 1958—70 206

Tabeller

3:1 Statens biltrafiknämnds tillståndsgivning åren 1953—63 efter typ av tillståndsärende 69
3:2 Avslagsfrekvensen vid ansökningar till statens biltrafiknämnd om nytt trafiktillstånd (exkl. reservtillstånd) åren 1953—63 70
3:3 Nya och ändrade trafiktillstånd (exkl. reservtillstånd) utfärdade av statens biltrafiknämnd åren 1953—63 fördelade efter giltighetstid 70
3:4 Nya och ändrade trafiktillstånd (exkl. reservtillstånd) utfärdade av statens biltrafiknämnd åren 1953—63 fördelade på generella och individualiserade tillstånd 71
3:5 Den yrkesmässiga fjärrtrafiken med lastbil åren 1947—63 75
5:1 Statens biltrafiknämnds tillståndsgivning åren 1961—63 och 1965—67 efter typ av tillståndsärende 109
5:2 Avslagsfrekvensen vid ansökningar till statens biltrafiknämnd om nytt trafiktillstånd (exkl. reservtillstånd) åren 1961—63 och 1965—67 109
5:3 Nya och ändrade trafiktillstånd (exkl. reservtillstånd) utfärdade av statens biltrafiknämnd åren 1961—63 och 1965—67 fördelade efter giltighetstid 110
5:4 Nya och ändrade trafiktillstånd (exkl. reservtillstånd) utfärdade av statens biltrafiknämnd åren 1961—63 och 1965—67 fördelade på generella och individualiserade tillstånd 111
5:5 Olika typer av tillståndsärenden åren 1964—72 112
5:6 Nya trafiktillstånd fördelade på behovsprövade och icke behovsprövade tillstånd åren 1968—72 114
5:7 Nya trafiktillstånd fördelade på nya åkerier och tidigare tillståndsinnehavare åren 1964—72 116
5:8 Avslagsfrekvensen vid ansökningar om nytt trafiktillstånd åren 1964—72 117
5:9 Antal utfärdade trafiktillstånd avseende ökning av lastkapaciteten åren 1964—72 118
5:10 Nyetableringsandelen inom åkerinäringen åren 1965—72 119
5:11 Antal åkerier åren 1953—75 121
5:12 Åkerierna fördelade på storleksklasser åren 1953—75 122
5:13 Lastbilsbeståndet fördelat på åkerier av olika storlek åren 1953—75 123
5:14 Antal lastbilar i yrkesmässig trafik åren 1958—74 124
5:15 Lastkapaciteten inom den yrkesmässiga trafiken åren 1954—74 126
5:16 Lastkapacitetens tillväxttakt inom den yrkesmässiga trafiken åren 1954—72 128
5:17 Den yrkesmässiga trafikens andel av den totala lastbilstrafiken åren 1950—74 130

5:18 Den yrkesmässiga fjärrtrafiken med lastbil åren 1957—71 133
7:1 Åkeriföretagen fördelade på storleksklasser i olika länder 179
7:2 Lastbilsbeståndet i olika länder fördelat på åkerier av olika storlek 179
7:3 Antalet lastbilscentraler i olika storleksgrupper, deras genomsnittliga antal bilar och delägare samt omsättning 1974/75 184
7:4 Antalet lastbilscentraler, deras bilantal och marknadsandel i olika län 1974/75 185
7:5 Antalet lastbilar sysselsatta inom ASG, Bilspedition och Frigoscandia/Fraktarna fördelat på trafikslag år 1975 187
7:6 ASG:s och Bilspeditions fjärrtrafiktransportörer fördelade på storleksklasser 1974/75 187
7:7 De tre största lastbilstransportkoncernerna i Sverige, december 1975 191
7:8 Antalet transportsäljande företag fördelat på huvudgrupper länsvis år 1975 195
7:9 Totala antalet lastbilar i yrkesmässig trafik fördelat på transportsäljande företag av olika slag länsvis år 1975 196
7:10 Procentuell fördelning av totala antalet lastbilar i yrkesmässig trafik på olika slag av transportsäljande företag länsvis år 1975 197

Förord

Transportpolitiken står ofta i rampljuset i den offentliga debatten. Detta är naturligt med hänsyn till den betydelsefulla roll som transportsektorn spelar för såväl enskilda individer som företag. Ett effektivt transportväsende är en viktig förutsättning för industriell utveckling och förbättrade levnadsvillkor. Institutet har därför i sin forskningsverksamhet ägnat transportsektorn betydande uppmärksamhet och i tidigare skrifter belyst bl. a. personbilismens utveckling och lastbilstransporternas struktur.

Det arbete vi nu presenterar har såsom huvudsyfte att klarlägga utvecklingen på godstransportmarknaderna till följd av 1963 års riksdagsbeslut om nya riktlinjer för transportpolitiken. Detta beslut syftade bl. a. till att avveckla detaljregleringarna av den yrkesmässiga lastbilstrafiken och i stället via en marknadsekonomisk styrning söka åstadkomma ett effektivt transportväsende. Tyngdpunkten i framställningen ligger i en analys av hur liberaliseringsprogrammet genomfördes och vilka effekter det hade inom framför allt lastbilstrafiken. I undersökningen görs också jämförelser med regleringssystemen i vissa andra länder. Vidare beskrivs och analyseras marknadsstrukturen inom åkerinäringen.

I denna undersökning, som utförts av fil. lic. Lars Kritz, har ett omfattande arbete lagts ned på insamlande av statistiskt källmaterial av olika slag. Därvid har myndigheter, organisationer och företag visat stort tillmötesgående. Institutet vill i detta sammanhang särskilt tacka Svenska Åkeriförbundet; det stora intresse som dess ledning visat denna undersökning har i hög grad stimulerat författaren i hans arbete. Kommunikationsdepartementet har beredvilligt ställt statistiskt material till institutets förfogande och följande företag har speciellt för denna undersökning lämnat uppgifter om sin verksamhet: AB Svenska Godscentraler, AB Godstrafik & Bilspedition, Frigoscandia Transport AB, Fraktarna Godstransport AB, Svelast AB och GDG Biltrafik AB. Institutet tackar härmed för denna värdefulla hjälp.

Vi vill också rikta ett varmt tack till Transportforskningsdelegationen för det ekonomiska bidrag som lämnats för genomförandet av denna undersökning och för det intresse som visats projektet.

Manuskript till de olika kapitlen har under arbetets gång diskuterats vid seminarier på Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet, under ledning av professor Gunnar Arpi och institutet tackar för de värdefulla synpunkter som därvid kommit författaren till del. Dr Murray A. King och direktör Jonas Gawell har läst boken i manuskript och genom sina goda kunskaper inom ämnesområdet varit till stor hjälp vid arbetets slutgiltiga utformning.

Slutligen vill institutet rikta ett särskilt tack till förre kanslichefen Åke Odén, som medverkat vid den omfattande bearbetningen av material ur statens biltrafiknämnds arkiv. Han har vidare till författaren förmedlat sina praktiska erfarenheter av tillståndsgivningssystemet, vilket varit till ovärderlig nytta för undersökningen.

Stockholm i april 1976

Lars Wohlin

Inledning

Undersökningens bakgrund

Transportväsendet har traditionellt varit föremål för omfattande statliga regleringar. Fram till 1920- och 1930-talen inriktades de främst på järnvägarna för att hindra dessa från att utnyttja sin ställning som monopolföretag. Bilismens framväxt ledde till att även vissa delar av landsvägstrafiken blev föremål för särskild kontroll från myndigheternas sida. Därigenom ville statsmakterna begränsa konkurrensen dels mellan järnväg och landsväg, dels inom den yrkesmässiga biltrafiken. Det primära motivet för regleringar blev därmed inte längre att skydda konsumenterna utan att skydda de etablerade trafikutövarna.

Fria kontra reglerade transportmarknader har sedan 1930-talet varit ett återkommande ämne i den transportpolitiska debatten i många länder. Debatten har emellertid ofta hamnat i en återvändsgränd. Förespråkarna för regleringar har målat upp bilder av det kaos som skulle bli följden av "fri" konkurrens. De som förordat en marknadsekonomisk lösning för att åstadkomma ett effektivt transportväsende har haft svårt att grunda sina argument på empiriska erfarenheter. Mot den bakgrunden utgör den transportpolitiska utvecklingen i Sverige ett ovanligt intressant studieobjekt.

År 1963 fattade riksdagen ett beslut som innebar en vändpunkt i den transportpolitiska utvecklingen. Nyorienteringen brukar slagordsmässigt sammanfattas i uttryck som "liberalisering", "konkurrens på lika villkor" och "marknadsekonomisk styrning". Vad beslutet egentligen innebar och vad det lett till har långt in på 1970-talet varit ett tvistefrö i trafikdebatten. Detta är inte förvånande, eftersom riktlinjerna för den nya politiken knappast formulerades med den klarhet och pregnans som hade varit önskvärd. På en punkt var emellertid såväl intentionerna som de konkreta reformåtgärderna i 1963 års beslut mycket klara och entydiga: de konkurrensbegränsande regleringarna av den yrkesmässiga lastbilstrafiken skulle successivt avvecklas; regleringstänkandet ersattes med en fri konkurrens-ideologi.

Regleringarna kom inte att avvecklas helt i enlighet med den plan som 1963 års principbeslut innehöll. Redan några få år efter beslutet började statsmakterna tveka om huruvida de slagit in på rätt väg och debatten om regleringarnas effektivitet som transportpolitiskt medel blossade åter upp. Den s k tillståndsgivningen till yrkesmässig lastbilstrafik har ändå förändrats i så hög grad att 1963 års beslut markerar ett klart trendbrott.

Undersökningens syfte och uppläggning

1963 års riksdagsbeslut är utgångspunkten för detta arbete, men beslutet i dess

helhet kommer inte att behandlas. Huvudsyftet är att söka klarlägga vilka förändringar som skedde på godstransportmarknaderna till följd av att etablerings- och kapacitetskontrollen av den yrkesmässiga lastbilstrafiken förändrades.

Som tidigare nämnts kom 1963 års transportpolitiska program inte att till fullo genomföras. Den s k tredje etappen — slutsteget i reformprogrammet — ställdes år 1968 på framtiden. Denna undersökning syftar också till att klarlägga omständigheterna kring detta uppskov, speciellt frågan om lättnaderna i tillståndsgivningen hade lett till sådana störningar på transportmarknaderna att det av det skälet var motiverat att tills vidare göra halt i reformprogrammet.

Ett tredje syfte med denna undersökning är att sätta in det svenska regleringssystemet och dess utveckling i ett internationellt perspektiv. Därigenom skapas ett bredare underlag för en bedömning av regleringarnas effektivitet när det gäller att nå olika transportpolitiska mål. I detta syfte belyses tillståndsgivningen i Västtyskland, Storbritannien och Nederländerna.

Hur mäter man effekterna av ett politiskt beslut av den typ som 1963 års transportpolitiska reformprogram representerar? I denna undersökning har följande ansats valts. För ett antal variabler, som betraktas som centrala i sammanhanget, har utvecklingen före och efter den nya transportpolitikens införande studerats. Valet av variabler har grundats på vissa överväganden om vad som kunde väntas inträffa när etablerings- och kapacitetskontrollen blev mindre restriktiv än tidigare. Dessa överväganden har i sin tur baserats på undersökningar av hur tillståndsgivningen var utformad före 1963 års beslut.

Bestämmelserna om etablerings- och kapacitetskontroll är mycket allmänt formulerade i 1940 års yrkestrafikförordning. Det var därför nödvändigt att klarlägga *praxis vid tillståndsgivningen* före 1963 års beslut. Eftersom den s k behovsprövningen varit en av hörnstenarna i regleringssystemet, var det särskilt angeläget att undersöka hur den prövningen i praktiken gick till. Det är för övrigt en fråga som praktiskt taget helt förbigåtts i såväl statliga trafikutredningar som samhällsvetenskaplig transportforskning.

Förutom själva "tekniken" vid tillståndsgivningen har två andra huvudområden analyserats. Det ena gäller *företagsbildningen och branschstrukturen* inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Syftet är bl a att undersöka i vilken utsträckning etableringskontrollen hindrat företag från att komma in på marknaden och om 1963 års beslut lett till förändringar i det fallet. Vidare behandlas frågan om etablerings- och kapacitetskontrollen påverkat åkeriföretagens storleksfördelning.

Det andra huvudområdet gäller *kapacitets- och trafikutvecklingen*. Att kapacitetsutvecklingen bör studeras är tämligen självklart, eftersom kapacitetskontrollen utgjort ett av de viktigaste inslagen i regleringssystemet. Även firmabilstrafikens utveckling studeras, eftersom firmabilar kan utgöra ett substitut för lejda transporter. Fjärrtrafiken med lastbil ägnas speciell uppmärksamhet, eftersom regleringarna bl a syftat till att skydda järnvägarna i konkurrensen om de långväga transporterna.

Den yrkesmässiga lastbilstrafiken påverkas inte bara av direkta regleringar i form av etablerings- och kapacitetskontroll, utan även av en rad andra transport-

politiska medel. Dessa andra medel har också förändrats under årens lopp, delvis som en följd av 1963 års beslut, men också helt oberoende av detta. Ett generellt problem i denna undersökning är därför att avgöra om vissa konstaterade förändringar på transportmarknaderna är resultatet av liberaliseringen av tillståndsgivningen eller av andra transportpolitiska beslut.

I syfte att ge läsaren en allmän referensram för undersökningen inleds framställningen med ett kapitel kallat "Mål och medel inom transportpolitiken". Där diskuteras först motiven och målen för transportpolitiska åtgärder. Därefter följer en översikt över de olika transportpolitiska medlen. Syftet med den genomgången är att markera att de direkta regleringarna utgör bara ett bland många medel som står till statsmakternas förfogande inom transportpolitiken. De direkta regleringarna intar emellertid en särställning. Vad denna består i behandlas i kapitlets sista huvudavsnitt, där också de viktigaste argumenten för direkta regleringar av den yrkesmässiga lastbilstrafiken presenteras och diskuteras.

Efter det inledande kapitlet består framställningen av två huvuddelar, varav kapitlen 2—5 utgör den första delen. Ansatsen är här att i närmast kronologisk ordning behandla det svenska tillståndsgivningssystemets utveckling och effekter. I den andra huvuddelen, kapitlen 6—8, har varje kapitel karaktären av en specialundersökning.

Huvudinnehållet i de olika kapitlen är i tur och ordning följande. I *kapitel 2* ges en kortfattad översikt över hur trafiklagstiftningen utvecklades fram till och med tillkomsten av 1940 års yrkestrafikförordning. Detta kapitel skall inte ses som en eftergift åt traditionen att inleda en framställning med en kort historik. Inom tillståndsgivningens område är det historiska arvet ovanligt rikt och dagens system kan knappast förstås utan en viss historisk återblick.

Kapitel 3 handlar om hur 1940 års yrkestrafikförordning tillämpades fram till år 1964. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av gången i ett normalt tillståndsärende från ansökan till beslut. Tyngdpunkten i kapitlet utgörs av en analys av hur behovsprövningen gick till och vilka problem som myndigheterna hade att lösa i det sammanhanget. Kapitlet avslutas med ett avsnitt där tillståndsgivningen belyses i kvantitativa termer; bl a redovisas hur det totala antalet trafiktillstånd fördelade sig på olika typer av tillstånd och hur stor andel av alla ansökningar om trafiktillstånd som avslogs.

Kapitel 4 har tre huvudavsnitt. I det första redovisas bakgrunden till 1963 års beslut, speciellt de överväganden som låg till grund för 1953 års trafikutrednings förslag. Det andra huvudavsnittet ger i koncentrerad form innehållet i 1963 års riksdagsbeslut. Det tredje är det omfångsrikaste och skildrar det yttre händelseförloppet när reformprogrammet genomfördes — och slopades; där diskuteras tänkbara förklaringar till uppskovet med tredje etappen.

"Effekterna av 1963 års transportpolitik inom lastbilstrafiken" är rubriken på *kapitel 5*. Analysen gäller följande tre huvudområden: tillståndsgivningen, företagsbildningen och branschstrukturen samt kapacitets- och trafikutvecklingen. Som framgår av det inledande avsnittet till kapitlet har tillgången på källmaterial haft avgörande inverkan på dels valet av variabler inom dessa analysområden,

dels valet av jämförelseår, dvs den period vars utveckling jämförs med vad som hände efter den nya transportpolitikens införande.

Kapitel 6 innehåller en kortfattad redogörelse för regleringarna av lastbilstrafiken i Västtyskland, Storbritannien och Nederländerna. Först behandlas varje land för sig, därefter görs systematiska jämförelser, varvid även Sverige kommer med i bilden.

Kapitel 7 handlar om marknadsstrukturen och konkurrensförhållandena inom åkerinäringen. Först behandlas frågan om det från kostnadssynpunkt finns stordriftsfördelar inom branschen. Därefter diskuteras hur efterfrågeförhållandena och de statliga regleringarna kan påverka marknadsstrukturen. Mot bakgrund av denna diskussion belyses sedan marknadsstrukturen med empiriskt material. Tyngdpunkten ligger här i en analys av branschstrukturen i Sverige. Avslutningsvis diskuteras prisbildningen och prisets roll som konkurrensmedel inom branschen.

Kapitel 8 har rubriken "Tillståndsgivningen och konkurrensen lastbil — järnväg". Syftet med det kapitlet är att klarlägga om tillståndsgivningen varit ett effektivt styrmedel för att gynna järnvägarna i konkurrensen om de långväga godstransporterna. Däremot behandlas inte närmare frågan hur en samhällsekonomiskt effektiv fördelning av godstransporterna på olika transportmedel skall se ut. Kapitlet belyser närmast de problem som är förenade med administrativa regleringar som fördelningsinstrument. Fjärrtrafiken med lastbil behandlas för övrigt inte enbart i detta kapitel utan även i kapitlen 3 och 5.

Mål och medel inom transportpolitiken

1.1 Vad är transportpolitik?

Staten och kommunerna har ett stort inflytande på de villkor som gäller för transporter av personer och gods i samhället. Detta inflytande utövas framför allt via beslut om investeringar i transportanläggningar, via prisdirektiv och avgifter för transportanläggningarnas utnyttjande samt via tekniska och administrativa bestämmelser för utövande av trafik. Genom dessa olika instrument söker man nå vissa mål för utvecklingen inom såväl transportsektorn som samhället i övrigt. Detta agerande från det allmännas sida — att med hjälp av en uppsättning olika medel länka utvecklingen på transportmarknaderna i en viss riktning — utgör vad som med ett sammanfattande begrepp brukar kallas transportpolitik.

Det bör emellertid omedelbart påpekas att statsmakterna inte bara genom transportpolitiska åtgärder utövar inflytande inom transportsektorn. Även den allmänna näringslagstiftningen och generella ekonomisk-politiska åtgärder fungerar som ramar för transportföretagens handlande och påverkar därmed transportmarknaderna. Såsom exempel kan nämnas skattelagstiftningen, kreditpolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Begreppet transportpolitik innefattar emellertid endast sådana åtgärder som uteslutande riktar sig mot transportsektorn eller delar av denna. En motsvarande sektorinriktad politik finns för övrigt inom många andra områden, t ex jordbruket, bostadsbyggandet, gruvbrytningen, energisektorn och bankväsendet.

En sektorinriktad politik, med vilken statsmakterna söker styra utvecklingen inom en viss marknad eller bransch, fyller i allmänhet två funktioner. Den används dels för att nå vissa allmänna mål för samhällsutvecklingen, såsom stigande levnadsstandard, full sysselsättning, effektivt resursutnyttjande och utjämning av realinkomsterna, dels för att påverka förhållandena inom sektorn ifråga i en viss riktning. Utan speciella ingrepp eller stimulansåtgärder antas en viss marknad eller bransch utveckla sig på sätt som strider mot de allmänna politiska målen. Transportpolitiken har traditionellt haft detta dubbla syfte, men de sektorinriktade målen har varit de viktigaste.

Man kan inte alltid göra en klar åtskillnad mellan mål och medel. En viss transportpolitisk åtgärd kan ses som både ett medel och ett mål. Om man exempelvis har som mål att dimensionera vägnätet för axel- och boggitryck på 10 respektive 16 ton kan detta vara ett medel att åstadkomma ekonomiskt effektiva lastbilstransporter, som i sin tur kan utgöra ett medel i syfte att nå ökad ekonomisk tillväxt i samhället. Man kan alltså tala om en hierarki av mål och medel; det som på en viss nivå utgör ett mål kan från en högre nivå betraktas som ett medel.

1.2 De transportpolitiska målen

Behövs en särskild transportpolitik?

Såsom motiv för en särskild transportpolitik anges ofta att transporterna spelar en speciellt viktig roll i samhällsekonomin. Argumentet brukar byggas under med uppgifter om t ex transportsektorns andel av BNP eller antalet sysselsatta inom transportnäringen. Enbart transportsektorns storlek är emellertid inte skäl nog till en speciell transportpolitik. Det finns andra delar av samhällsekonomin som är lika resurskrävande utan att för den skull bli föremål för speciella åtgärder från statsmakternas sida.

Ett annat motiv för en särskild transportpolitik utgår ifrån att det finns vissa oundgängliga "transportbehov" som måste tillgodoses och att statsmakterna av det skälet måste vidta transportpolitiska åtgärder. I offentliga utredningar och i den transportpolitiska debatten har man ibland lagt ned ansenlig möda på att försöka kartlägga "transportbehoven" i samhället.[1] Det fruktbara i en dylik ansats kan ifrågasättas. Transporter är inget självändamål, om man bortser från vissa typer av bilresor. Efterfrågan på transporttjänster har sin grund i efterfrågan på de varor som transporteras och i efterfrågan på den service som blir tillgänglig och de sociala kontakter som etableras via transportsystemet. Efterfrågan på transporter kan förändras t ex genom att produktionen och konsumtionen av varor och tjänster omlokaliseras. Mot den bakgrunden är det knappast mer betydelsefullt för statsmakterna att tillgodose efterfrågan på transporter än efterfrågan på vissa varor och tjänster. När särskilda transportpolitiska åtgärder motiveras utifrån resonemang om "transportbehoven" i samhället synes det närmast vara efterfrågan på vissa varor och tjänster som man vill underlätta eller stimulera.[2]

Det som närmast motiverar en särskild transportpolitik är vissa speciella förhållanden som gäller utbudet av transporter.[3] Den kapitalutrustning som krävs för att producera transporttjänster består dels av fasta anläggningar, dels av rörlig materiel. De två typerna av realkapital har helt olika ekonomiska egenskaper. De fasta anläggningarna, dvs vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser, är dyra att bygga och de har lång livslängd. En gång gjorda investeringar saknar i allmänhet alternativa användningsmöjligheter. Vidare karakteriseras de fasta anläggningarna av stordriftsfördelar och odelbarheter, och drifts- och underhållskostnaderna är oftast mycket låga i relation till investeringskostnaderna.

Den rörliga kapitalutrustningen, dvs bilar, tåg, fartyg och flygplan, har däremot helt andra ekonomiska karakteristika. Den är förhållandevis billig i anskaffning, om man undantar vissa fartyg och flygplan. Livslängden är i förhållande till de fasta anläggningarnas ganska kort, 10 à 15 år för bilar och 25 à 30 år för rullande järnvägsmateriel och för fartyg. Vidare är driftskostnaderna för den rörliga kapitalutrustningen i allmänhet mycket höga i förhållande till anskaffningskostnader-

---

[1] Ett framträdande exempel på detta utgör den s k trafikplaneringsutredningen som skiljer mellan "behov av transporter" och "efterfrågan på transporter". (*Regional trafikplanering*, Anvisningar till länsstyrelserna, del II, DsK 1973:3, s. 19 ff.)

[2] För en kritisk analys av begreppet transportbehov, se Bohm *et al.* [1974] s. 25 ff.

[3] Framställningen följer på denna punkt i stora drag Thomson [1974] s. 37 ff.

na. Möjligheterna att anpassa utbudet till efterfrågan är stora; om lastbilar, järnvägsvagnar, fartyg och flygplan inte behövs just där de befinner sig, kan de relativt lätt flyttas till platser där deras tjänster efterfrågas.

De fasta anläggningarna har i hög grad karaktären av s k naturliga monopol, men när det är fråga om att utnyttja anläggningarna kan — med undantag för järnvägarna — ett mycket stort antal företag samtidigt vara verksamma. De fasta transportanläggningarnas monopolistiska karaktär förklarar till stor del varför statsmakterna engagerat sig i eller reglerat byggandet och driften av infrastrukturen inom transportsektorn. Investeringsobjekten har ofta varit så stora att de ansetts ligga utom räckhåll för privata företag. Även i de fall anläggningarna ägts och finansierats av privata företag, som t ex vissa järnvägar, har statlig koncession krävts för att få bygga och driva dem. Den statliga kontrollen har bl a inriktats på att skydda trafikanterna mot s k otillbörlig prisdiskriminering.

Från det allmännas sida har vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser sällan betraktats som rent kommersiella företag. Näringspolitiska, kulturella och även militära aspekter har traditionellt lagts på investeringarna i infrastrukturen inom transportsektorn. Vidare har det av rättviseskäl ansetts lämpligt att statsmakterna garanterar befolkningen i olika delar av landet en viss minimistandard vad gäller transportmöjligheterna. Tidigare skedde detta främst via väginvesteringarna, numera sker det även genom finansiering av själva trafiken, t ex via statliga bidrag till viss järnvägs- och busslinjetrafik.

De ekonomiska egenskaper som utmärker de fasta anläggningarna inom transportsektorn skapar vissa problem, som statsmakterna tvingas lösa via transportpolitiska eller andra åtgärder. För det första är det svårt att välja lämpliga investeringskriterier, dvs att bestämma hur stora resurser som det allmänna skall satsa på investeringar inom transportsektorn i relation till investeringar inom andra sektorer, såsom undervisning, sjukvård och försvar. För det andra är det svårt att anpassa kapaciteten till efterfrågeförändringarna. Överskott på vägkapacitet, hamnkapacitet osv förekommer, liksom trängsel på gator och vägar, i hamnar etc. Man försöker bl a via prissystemet att anpassa efterfrågan till kapaciteten, men det finns både teoretiska och praktiska problem förknippade med prissättningen på utnyttjandet av infrastrukturen.[1]

Med undantag för järnvägarna har den rörliga kapitalutrustningen sådana ekonomiska egenskaper att det i allmänhet finns förutsättningar för en effektiv konkurrens på olika transportmarknader. De låga etableringshindren har emellertid ansetts motivera vissa statliga ingrepp i syfte att förhindra "förödande" konkurrens på vissa transportmarknader, såsom inom åkeri-, taxi- och busstrafiken. Huruvida företeelser av detta slag verkligen förekommer och kan anses kräva marknadsingrepp från statsmakternas sida kommer att diskuteras längre fram (avsnitt 1.4).

Det finns slutligen ytterligare ett motiv för en särskild transportpolitik, nämli-

---

[1] Dessa problem behandlas utförligt i vägkostnadsutredningens betänkande, "Vägtrafiken — kostnader och avgifter", *SOU* 1973:32. Se även Turvey [1973].

gen förekomsten av en rad s k negativa externa effekter inom trafikområdet. Enskilda personer och företag saknar i vissa fall möjligheter att bedöma konsekvenserna av sina beslut att förflytta sig själva eller sina varor vad gäller beslutens återverkningar på andra trafikanter eller tredje part. Detta gäller särskilt olycksriskerna i trafiken samt den miljöpåverkan via buller, avgaser, ingrepp i landskapet m m som förorsakas inte bara av landsvägstrafiken utan även av flyget, sjöfarten och järnvägarna. Det är sedan länge allmänt accepterat att det allmänna via tekniska normer och lagbestämmelser skall söka minska de negativa externa effekterna av transportverksamhet. Denna typ av transportpolitiska åtgärder skiljer sig inte principiellt sett från motsvarande åtgärder inom andra sektorer av samhället.

Det finns alltså tre huvudområden inom vilka transportpolitiska beslut måste fattas. Det gäller för det första att bestämma omfattningen och inriktningen av det allmännas *investeringar* i fasta transportanläggningar, för det andra att bestämma villkoren, särskilt priset, för *utnyttjandet* av transportanläggningarna samt, för det tredje, att komma till rätta med de negativa *externa effekterna* av transportverksamhet. Det som i den offentliga debatten kallas de transportpolitiska problemen kan i allmänhet hänföras till något av dessa tre områden.

Uttalade mål och faktiska mål

De mål som ställs upp för transportpolitiken återfinns i allmänhet inte i de lagar och förordningar som finns inom transportområdet; i varje fall gäller detta för svenskt vidkommande. Om man vill bilda sig en uppfattning om de riktlinjer som under olika perioder legat till grund för det transportpolitiska handlandet får man i stället gå till utredningsdirektiv, kommittébetänkanden, propositioner, statsrådstal och dylikt. I dokument av detta slag är de transportpolitiska målen i allmänhet vagt och oklart formulerade. Detta har på ett klargörande sätt påpekats av Bohm *et al.*, som analyserat målformuleringarna i 1963 års riksdagsbeslut om nya riktlinjer för trafikpolitiken.[1] Enligt detta beslut skulle målet för den svenska transportpolitiken vara

> ”att för landets olika delar trygga en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga kostnader och under former som medger företagsmässig effektivitet och transportmedlens sunda utveckling. Vidare måste trafikpolitiken utformas så att de krav som ställs från trafiksäkerhetssynpunkt blir tillgodosedda och att utvecklingen på det tekniska området stimuleras.”[2]

Uttryck som ”tillfredsställande trafikförsörjning” och ”transportmedlens sunda utveckling” är knappast entydiga och ger utrymme för olika tolkningar, när de skall omsättas i praktiskt handlande. Vid närmare eftertanke inses att detta även gäller begrepp som ”kostnader” och ”det tekniska området”, såsom de här används.

Motsvarande diffusa målformuleringar återfinns även i andra länders transportpolitiska deklarationer. I en jämförande studie av transportpolitiken i USA, Stor-

---

[1] Bohm, *et al.* [1974] s. 19—25.
[2] Prop. 1963:191, s. 56.

britannien och Australien fäster Kolsen uppmärksamheten på fraser och begrepp, som ofta förekommer i transportpolitiska uttalanden:

> "The better known of these are 'co-ordination', and 'public interest', but others abound in great profusion. They include prevention of 'unjust discrimination', levels of 'reasonable charges', maintenance of facilities 'essential' to the life in a modern society, 'equity', and many more. They usually permit interpretations which are so flexible that they can mean almost anything."[1]

Man skulle lätt kunna ironisera över hur oklara — och ibland t o m motsägelsefulla — transportpolitiska deklarationer i allmänhet är. Det är emellertid inte svårt att förklara varför målen oftast är så generellt och substanslöst formulerade. För det första utgör uttalanden av detta slag ofta kompromissprodukter. De utformas av statliga utredningar och kommittéer, där olika intressegrupper är representerade. Formuleringar som kan godtas av såväl trafikutövare inom olika trafikmedel som transportkonsumenter av olika slag och av olika politiska partier blir ofta utslätade och mångtydiga. För det andra fungerar de allmänt formulerade målen ofta som ett paraply, som i efterhand spänns upp över konkreta förslag till åtgärder, som det anses lämpligt att ge en principiell inramning som ger intryck av välgrundade överväganden.

Bakom de *uttalade* målen för transportpolitiken finns sannolikt vissa *faktiska* mål. Det är förmodligen på det sättet att bakom fraser av typen "samordning", "ändamålsenlig trafikuppdelning", "övergripande planering", "tillfredsställande transportförsörjning", etc döljer sig mycket konkreta föreställningar om vad det är man vill åstadkomma. Om så är fallet, är det givetvis viktigt att tränga bakom retoriken för att försöka klarlägga de faktiska målen. Av självklara skäl är detta särskilt betydelsefullt när det gäller att bedöma om vissa transportpolitiska åtgärder haft åsyftad verkan eller ej.

Långsiktiga förändringar av målen

Tilltron till transportväsendets möjligheter att generera ekonomisk tillväxt har gamla anor. Under järnvägsbyggarepoken i vårt land användes uttrycket "järnväg bryter bygd" och en utbyggnad av järnvägsnätet ansågs bli en "hävstång" för landets utveckling. Ända sedan 1930-talet har väginvesteringarna utgjort ett viktigt konjunkturpolitiskt instrument.

Taxepolitiken för järnvägarna utnyttjades tidigt i näringspolitiskt och inkomstomfördelande syfte. I början av 1900-talet fanns en s k norrlandstariff, som var lägre än de ordinarie taxorna och som syftade till att främja näringslivets utveckling och att trygga livsmedelsförsörjningen i Norrland. En parallell i våra dagar är de statliga subventionerna av transporter av främst bearbetade varor från och inom Norrland för att främja sysselsättningen där. Statliga subventioner till kollektiv persontrafik har sedan decennier tillbaka använts i socialt och kulturellt syfte.

Från andra världskrigets slut och fram till slutet av 1960-talet var den trans-

---

1 Kolsen [1968] s. 107.

portpolitiska diskussionen i högre grad än tidigare inriktad på förhållandena *inom* transportsektorn. Under denna tid lades tonvikten på den interna effektiviteten inom transportväsendet och på betydelsen av att utnyttja transportresurserna på bästa sätt. Detta avspeglas redan i 1944 års trafikutrednings betänkande[1], men framför allt i 1963 års riksdagsbeslut om nya riktlinjer för trafikpolitiken. Detta beslut gick bl a ut på att avskaffa en rad detaljregleringar inom lastbilstrafiken, vilka ansågs hindra effektiva och rationella transporter. I förarbetena till beslutet påpekades att transportpolitiken inte primärt borde användas i lokaliseringspolitiskt syfte.[2]

Sedan slutet av 1960-talet har, inte bara i Sverige utan även i andra länder, statsmakternas syn på transportpolitikens uppgifter återigen förändrats. Transportsektorn ses på nytt som ett betydelsefullt instrument för lokaliseringspolitiken, bebyggelseplaneringen och socialpolitiken. Därtill kommer att transportpolitiken anses spela en viktig roll för miljöpolitiken och energipolitiken. Utvecklingen inom transportområdet diskuteras i högre grad än tidigare i "välfärdstermer", och de negativa externa effekterna av transporter har rönt ökad uppmärksamhet. Utvalget for Norsk Samferdselsplan påpekar i en utredning om mål och medel inom transportpolitiken att

> "samferdselen mer markert enn tidligare er i ferd med å bli et virkemiddel i samfunnsutviklingen mer enn en selvstendig sektor med selvstendige målsettinger.[3]

Ett annat exempel på den nya inriktning man under senare år velat ge transportpolitiken kan hämtas från tilläggsdirektiven till 1972 års trafikpolitiska utredning:

> "I det fortsatta utredningsarbetet bör undersökas i vad mån och på vilket sätt det är möjligt att — med bibehållande av kravet på en effektiv transportapparat — styra utvecklingen inom transportområdet i riktning mot vad som bedöms fördelnings- och regionalpolitiskt, miljö- och trafiksäkerhetsmässigt önskvärt."[4]

Denna, låt oss kalla det vidgade, syn på transportpolitikens uppgifter avspeglas också i ett dokument från EG-Kommissionen till Ministerrådet år 1973:

> "The common transport policy must make a substantial contribution to the attainment of the objectives laid down in particular by the Summit Conference in October 1972, which place growing emphasis on the human factor, on regional development and on protection of the environment."[5]

Den syn på transportpolitikens uppgifter som präglade diskussionen under 1950- och 1960-talen har således förändrats avsevärt under senare år. Men sedda i ett längre perspektiv är förändringarna inte lika påtagliga. Statsmakternas strä-

---

[1] *SOU* 1947:85, s. 43—53.
[2] *SOU* 1961:23, s. 80.
[3] "Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitiken", *Norges Offentlige Utredninger* 1974: 44, s. 8.
[4] Utdrag ur statsrådsprotokoll den 25 januari 1974.
[5] *Communication from the Commission to the Council* on the development of the common transport policy, 24 October 1973, (COM (73) 1725 final), s. 1.

vanden att utnyttja transportpolitiken som ett medel i den allmänna ekonomiska politiken och i lokaliseringspolitiskt och socialpolitiskt syfte har gamla traditioner.

1.3 De transportpolitiska medlen

Statsmakternas politik gentemot en viss marknad eller bransch behöver i och för sig inte innebära ingrepp, kontroller eller stimulansåtgärder. Det är snarare regel än undantag att man låter marknaden eller branschen sköta sig själv inom ramen för de generella regler som gäller för alla eller flertalet företag i landet. Som framhölls i avsnitt 1.2 finns det emellertid vissa speciella förhållanden på transportmarknaderna, som motiverar interventioner från statsmakternas sida. Därtill kommer att man velat utnyttja transportsektorn som ett medel för att nå vissa "överordnade" mål för samhällsutvecklingen.

Till de transportpolitiska medel som ofta kommer i rampljuset i den offentliga debatten hör taxepolitiken för järnvägarna och bilskatterna. Statsmakternas direkta inflytande över transportsektorn utövas emellertid också via mindre iögonenfallande åtgärder, såsom arbets- och vilotidsregler för lastbilschaufförer eller tekniska föreskrifter om hur fordon skall vara utrustade. Följande sammanställning utgör ett försök till systematisering av de transportpolitiska medel som främst berör *landsvägstrafiken:*

1. Investeringar i transportanläggningar
2. Skatter och avgifter
3. Subventioner
4. Prisdirektiv och priskontroll
5. Etableringskontroll
6. Kapacitetskontroll
7. Transportproduktion i offentlig regi
8. Fordonsbestämmelser
9. Trafikbestämmelser
10. Arbetstidsregler
11. Forskning, information och utbildning.

Denna medellista skall i det följande helt kort kommenteras.

Vad som faller under rubriken *investeringar* i transportanläggningar torde knappast behöva förklaras närmare. Det viktiga ur transportpolitisk synvinkel är att staten fattar beslut om och finansierar den helt dominerande delen av de fasta anläggningarna; för järnvägarnas del gäller detta även investeringar i rullande materiel. Vid sidan om staten svarar kommunerna för vissa väg- och gatuinvesteringar och för vissa anläggningar som betjänar sjöfarten och flyget. Den privata sektorn svarar för en mycket liten del av de totala investeringarna i transportväsendets infrastruktur, främst skogsbilvägar, hamnar och terminaler för lastbilstrafik.

Genom statens dominerande ställning som investerare bestäms centralt inte bara hur mycket som totalt sett skall satsas på transportsektorn i förhållande till andra sektorer utan även fördelningen på olika transportmedel. Därtill kommer

att de statliga investeringsbesluten inkluderar standardnormer för exempelvis vägar och flygplatser. Genom dimensioneringen av vägnätets bärighet och landningsbanors längd sätts automatiskt gränser för vilken typ av materiel som trafikutövarna kan använda. Investeringarnas stora betydelse som transportpolitiskt medel förbises lätt. Deras omfattning och fördelning på olika transportmedel har sannolikt på lång sikt spelat en mycket stor roll för konkurrensen mellan landsvägs- och järnvägstrafik.

Gruppen *skatter och avgifter* innefattar fordonsskatt, accis, kilometerskatt, drivmedelsskatt, landnings- och passageraravgifter för flyget, lotsavgifter etc. Utanför statsmakternas direkta kontroll ligger parkeringsavgifter och hamnavgifter, som i allmänhet fastställs av kommunerna. Såsom transportpolitiska medel bör man inte räkna energiskatt och mervärdeskatt, eftersom dessa skatter inte enbart drabbar transportsektorn.

Statliga *subventioner* utgår bl a som ersättning till SJ för att upprätthålla trafiken på vissa svagt trafikerade järnvägslinjer, som bidrag till viss busslinjetrafik och som fraktrabatter för vissa godstransporter inom och från Norrland. Speciella nedsättningar av de ordinarie taxorna för vissa kategorier av resande, såsom pensionärer, studerande och militärer, utgör också ingrepp i prisbildningen. Den sistnämnda typen av taxenedsättningar behöver emellertid inte ses som ingrepp i prisbildningen utan kan vara rent kommersiellt betingad ur trafikföretagens synvinkel. Men i den mån statsmakterna genom *prisdirektiv* av detta och liknande slag påverkar trafikföretagens priser bör företeelsen betraktas som ett transportpolitiskt medel. Statlig *priskontroll* i form av maximitaxor förekommer idag huvudsakligen för vissa delar av persontrafiken med järnväg, buss och taxi. Fram till den 1 oktober 1972 fastställde statlig myndighet maximitaxor även för viss yrkesmässig lastbilstrafik.

Etableringskontroll innebär att det krävs statlig koncession för att få utöva transportverksamhet. Såsom transportpolitiskt medel har etableringskontrollen traditionellt spelat en mycket stor roll inom den yrkesmässiga landsvägstrafiken, inte bara i vårt land utan även i andra länder. Etableringskontrollen tar vanligen sikte på att bedöma om den som söker koncession kan anses "lämplig" som trafikutövare eller att pröva om det finns "behov" av fler företag på transportmarknaden. I det senare fallet är etableringskontrollen kombinerad med en *kapacitetskontroll,* som också gäller utvidgning av existerande företag. I avsnitt 1.4 kommer olika argument för etablerings- och kapacitetskontroll att presenteras och diskuteras.

Transportproduktion i offentlig regi har i vårt land endast i undantagsfall betraktats som ett politiskt gångbart transportpolitiskt medel; detta gäller i varje fall godstransporterna. En icke obetydlig del av godstrafiken sker emellertid idag i statlig regi genom SJ och deras dotterföretag (Svelast, GDG och AB Svenska Godscentraler). Dessa företag arbetar dock under samma villkor som de privata och de ges inte någon särställning i transportpolitiskt avseende. Under senare år har det funnits starka strävanden att kommunalisera den kollektiva persontrafiken, bl a i syfte att utnyttja stordriftsfördelar i produktionen och skapa förutsätt-

ningar för vad som diffust brukar kallas "samordning" och "övergripande planering".

Med *fordonsbestämmelser* avses här föreskrifter om fordons beskaffenhet och utrustning samt kontroller härvidlag. Bestämmelser av detta slag är främst motiverade av trafiksäkerhetsskäl. Som transportpolitiskt medel är de därjämte av betydelse genom att de påverkar kostnaderna för bilinnehavet och därigenom konkurrensen med andra transportmedel.

Trafikbestämmelser återfinns främst i den statliga vägtrafikkungörelsen men även i lokala trafikföreskrifter. Liksom fordonsbestämmelserna skall de i första hand tillgodose trafiksäkerhetskrav. För lastbilstrafikens del är bestämmelser om hastighet, fordonslängd, axel- och boggitryck samt bruttovikt särskilt intressanta, eftersom de i hög grad påverkar kostnaderna för biltransport. Bestämmelser av detta slag kan därför utnyttjas inte bara med tanke på trafiksäkerheten utan även för att förändra lastbilstrafikens kostnader i relation till andra trafikmedels. Ett exempel på detta är trafikpolitiska utredningens förslag år 1975 att minska maximilängden på lastbilsekipage från 24 till 18 meter.

Av statsmakterna fastställda *arbets- och vilotidsregler* för förare av motorfordon gäller för transporter som utförs i förvärvsverksamhet, dvs i praktiken för nästan all lastbils-, buss- och taxitrafik, däremot inte för privat personbilstrafik. Dessa bestämmelser har till syfte att främja trafiksäkerheten. Förändringar av gällande regler kan i hög grad påverka kostnaderna för lastbilstransporter, eftersom arbetskraftskostnaderna utgör den dominerande delen av de totala kostnaderna.

Forskning, information och utbildning utgör den sista huvudpunkten på medellistan ovan. Insatser från statsmakternas sida inom dessa områden brukar sällan betraktas som medel inom transportpolitiken, men de hör hemma inom den kategorin. Inom t ex trafiksäkerhetsområdet spelar information till allmänheten en stor roll, bl a i form av kampanjer av olika slag. Trafiksäkerhetsforskning och tekniskt utvecklingsarbete kan ge resultat av direkt betydelse för att åstadkomma en effektiv transportapparat, och statligt stöd till sådan verksamhet anses därför i hög grad motiverat.

I de försök som här gjorts att systematisera de olika transportpolitiska medlen har begreppet *regleringar* inte använts. Detta begrepp stöter man emellertid ofta på i transportpolitiska sammanhang. Det är inte omedelbart klart vilka åtgärder som skall räknas in under begreppet regleringar. Ordet reglera betyder i och för sig inte något annat än ordna, stadga eller fastställa och utifrån denna grundbetydelse skulle många transportpolitiska medel kunna betecknas som regleringar, t ex allmänna trafikbestämmelser och föreskrifter om hur fordon skall vara utrustade. Ordet har dock bibetydelsen styra eller kontrollera och har i trafikpolitiska sammanhang fått den innebörden.

I den transportekonomiska litteraturen avses med regleringar närmast etableringskontroll, kapacitetskontroll och priskontroll samt mer eller mindre detaljerade föreskrifter om vilka transportmarknader ett företag får betjäna. Regleringar av detta slag utövas i allmänhet via statliga koncessioner till transportföretag; i

svenskt språkbruk brukar termen *tillståndsgivning* användas. Det karakteristiska för ett tillståndsgivningssystem är att beslutsfattandet vad gäller bl a omfattningen och inriktningen av viss transportverksamhet inte ligger hos de enskilda företagen utan hos en statlig myndighet. När begreppet regleringar i fortsättningen används, avses den typ av transportpolitiska åtgärder som angivits ovan. Såsom synonymt begrepp används uttrycket direkta regleringar eller ekonomiska regleringar.

1.4 Varför direkta regleringar av lastbilstransporterna?

Bland de transportpolitiska medlen intar de direkta regleringarna en särställning. Genom olika former av etablerings-, kapacitets- och priskontroll har statsmakterna sedan decennier tillbaka direkt påverkat marknadsvillkoren för de enskilda företagen inom den yrkesmässiga biltrafiken. De i statlig regi upprätthållna konkurrensbegränsningarna saknar i allmänhet motsvarighet inom andra delar av näringslivet.

Varför har just den yrkesmässiga biltrafiken kommit att inta en särställning inom näringsfrihetslagstiftningen? Vad har det funnits för motiv för statsmakterna att via konkurrensbegränsande åtgärder söka påverka villkoren för företagandet inom just lastbilstrafiken? Är förhållandena på transportmarknaderna så unika att de motiverar statlig etablerings- och kapacitetskontroll?[1]

Det är inte ovanligt att statsmakterna ställer professionella krav på den som önskar utöva viss yrkesverksamhet. Välkända exempel på detta är läkare, optiker och elinstallatörer. Syftet med dylika kompetenskrav och behörighetsregler är att tillgodose väsentliga konsumentintressen, som gäller människors säkerhet till liv och hälsa. Genom ett legitimerings- eller auktorisationssystem söker statsmakterna skapa garantier för att kvaliteten på vissa tjänster uppfyller vissa minimikrav. Det är här närmast fråga om vad man kan kalla *"personauktorisation"*.

Vidare förekommer statlig etableringskontroll i form av *"företagskoncessionering"*. Därvid prövas antingen de ekonomiska förutsättningarna att bedriva viss verksamhet, t ex vid etablering av bank- och försäkringsrörelse, eller de miljömässiga, såsom vid etablering av viss tung industri. Även i dessa fall är syftet att

---

[1] Det finns förvånansvärt få arbeten publicerade som behandlar de direkta regleringarna av lastbilstrafiken ur ekonomisk-teoretisk synvinkel. Den mest utförliga och genomarbetade studien torde vara: Oort, C. J., *The Economic Regulation of the Road Transport Industry* (International Bank for Reconstruction and Development, Report No. EC-177, 1970). Även följande arbeten bör nämnas: Munby, D. L., "The Economics of Road Haulage Licensing", *Oxford Economic Papers,* Vol. 17, No. 1 (March 1965); Meyer, J. R.; Peck, M. J.; Stenason, J. & Zwick, C., *The Economics of Competition in the Transportation Industries,* (Cambridge: Harvard University Press, 1964); Friedlaender, A. F., *The Dilemma of Freight Transport Regulation,* (Washington, D.C: The Brookings Institution, 1969); Kahn, A. E., *The Economics of Regulation: Principles and Institutions.* Vol. I: *Economic Principles.* Vol. II: *Institutional Issues,* (New York, London, Sydney and Toronto: John Wiley and Sons, 1970, 1971). Det sistnämnda arbetet behandlar emellertid inte enbart regleringar inom transportsektorn utan täcker ett vidare fält. Detsamma gäller följande två uppsatser, som också är av intresse i detta sammanhang: Stigler, G. J., "The theory of economic regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science,* Vol. 2, No. 1 (Spring —71); Posner, R. A., "Theories of economic regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science,* Vol. 5, No. 2 (Autumn — 74). Framställningen i detta avsnitt har framför allt influerats av Oort's och Munby's arbeten.

tillgodose konsumenternas och det allmännas intressen.

Det kan i praktiken vara svårt att dra en skarp gräns mellan personauktorisation och företagskoncessionering. Principiellt sett är det dock viktiga skillnader mellan dessa två former av etableringskontroll. Vid personauktorisation bedöms den personliga kompetensen för den verksamhet det gäller med utgångspunkt från formella krav på vissa kunskaper, som dokumenterats via examen eller genom viss tids praktik i yrket. Däremot sker sällan prövning av yrkesutövarens ekonomiska förhållanden och aldrig en bedömning av om det finns en marknad för tjänsterna ifråga. Vid koncessionering av företag är däremot de ekonomiska och marknadsmässiga förutsättningarna för viss näringsutövning den centrala prövningsgrunden eller också vissa tekniska egenskaper hos produktionsanläggningen, som t ex måste uppfylla vissa miljövårdskrav.

Den statliga etablerings- och kapacitetskontrollen av yrkesmässig lastbilstrafik har traditionellt utgjort en kombination av personauktorisation och företagskoncessionering. Den som vill bli åkare skall besitta viss professionell kompetens (lämplighetsprövning) och vidare måste det finnas en marknad för den transportkapacitet som företaget kommer att utbjuda (behovsprövning). Till de unika inslagen i dessa regleringar hör att myndigheterna vid sin marknadsbedömning skall beakta de redan etablerade transportföretagens intressen. Behovsprövningen får däremot en starkt konkurrensbegränsande inriktning och dess syfte ligger knappast i linje med det traditionella vid statlig koncessionering av företag, nämligen att i första hand tillgodose allmänhetens och konsumenternas intressen.

I många länder infördes etablerings- och kapacitetskontroll av yrkesmässig lastbilstrafik under 1930-talet. De störningar på transportmarknaderna som den ekonomiska depressionen skapade anges ofta som huvudorsaken till detta. Efterfrågan på godstransporter minskade kraftigt och trafikföretagens intäkter sjönk. I det läget yrkade såväl järnvägs- som åkeriföretagen på statliga åtgärder i syfte att komma till rätta med den "överkapacitet" och "hejdlösa konkurrens" som ansågs kännetecknа transportmarknaderna. Politikerna var i allmänhet lyhörda för dessa önskemål, och en konkurrensbegränsande lagstiftning infördes, t ex i Storbritannien år 1933, i Frankrike år 1934 och i USA år 1935.

I vissa länder, däribland Sverige, hade emellertid statsmakterna redan tidigare beslutat om viss etablerings- och kapacitetskontroll av lastbilstrafiken. Regleringssystemets framväxt bör därför ses inte enbart som en följd av de exceptionella förhållandena på transportmarknaderna under 1930-talets lågkonjunktur. Debatten om fri konkurrens kontra regleringar hade kommit i gång redan tidigare. Under depressionsåren skärptes konkurrensen på transportmarknaderna och de statliga ingripanden som då skedde hade i viss mån karaktären av krislagstiftning. När den ekonomiska krisen väl var över avskaffades emellertid inte regleringarna. I stället infördes i många länder under 1940- och 1950-talen ytterligare konkurrensbegränsningar inom lastbilstrafiken.

Huvuddragen i de regleringssystem, som introducerades under mellankrigstiden, lever i de flesta fall fortfarande kvar. De direkta regleringarnas berättigande har visserligen ofta ifrågasatts, men det finns ytterst få exempel på länder som

avskaffat de statliga konkurrensbegränsningarna inom lastbilstrafiken.[1] Mot den bakgrunden har den brittiske transportekonomen J M Thomson karakteriserat utvecklingen inom åkerinäringen på följande sätt: "The history of the industry is one of efforts to prevent the entry of new competition and to restrict competition between established operators." Men Thomson påpekar också följande: "There is nothing unusual in private entrepreneurs trying to reduce competition and seeking government help to that end. But transport operators have been more successful than most."[2]

Förklaringen till detta kan sökas på olika vägar. En fruktbärande ansats skulle troligen vara att närmare analysera opinionsbildningen och olika påtryckningsgruppers agerande i den politiska beslutsprocessen. Detta är emellertid ämnesområden som till stor del ligger utanför ramen för detta arbete. Vad vi i återstoden av detta avsnitt i stället skall göra är att precisera och diskutera de argument som förts fram för direkta regleringar av lastbilstrafiken. Det förtjänar att påpekas att de flesta av dessa argument ständigt återkommit i den transportpolitiska debatten, trots att de ekonomiska, sociala och tekniska förhållandena förändrats avsevärt under årens lopp, inom såväl transportsektorn som samhällslivet i övrigt.

Förespråkarna för direkta regleringar brukar hävda att transportmarknaderna utmärks av vissa speciella förhållanden som gör att man inte kan få en ekonomiskt effektiv transportapparat genom att enbart låta marknadskrafterna styra utvecklingen. Därför måste statsmakterna ingripa och via regleringar styra utvecklingen i "sunda" banor. I kortfattad — och något förenklad — form brukar följande resonemang föras.

Eftersom det är förhållandevis enkelt att etablera sig som företagare inom åkeribranschen, blir det lätt "överetablering" som leder till "överkapacitet". Därigenom skapas "instabila" marknader där "förödande konkurrens", priskrig och konkurser florerar. Detta leder i sin tur till att kvaliteten på transporttjänsterna blir låg, att trafiksäkerhetsbestämmelserna nonchaleras och att arbetsförhållandena för de anställda blir otillfredsställande. Konkurrensen med andra trafikmedel, särskilt järnvägarna, äger inte rum "på lika villkor", vilket resulterar i en samhällsekonomiskt sett felaktig fördelning av transporterna på olika trafikmedel.

Med utgångspunkt från detta resonemang kan syftet med de direkta regleringarna av lastbilstrafiken formuleras punktvis på följande sätt:

1. att förhindra överetablering av åkeriföretag;
2. att förhindra uppkomsten av överkapacitet och förödande konkurrens på transportmarknaderna;
3. att höja kvaliteten på transporttjänsterna;
4. att skapa anställningstrygghet och bättre arbetsförhållanden för de i branschen anställda;
5. att främja trafiksäkerheten;

---

[1] Till dessa hör Australien och Storbritannien (se Joy [1964] och kapitel 6, avsnitt 6.3 nedan).
[2] Thomson [1974] s. 223 ff.

6. att minska trängseln på gator och vägar;
7. att öka järnvägstrafiken.

Frågan huruvida direkta regleringar är det mest effektiva medlet att nå dessa mål skall i det följande helt kort beröras.

Överetablering

Kraven på egna kapitalresurser och specifikt yrkeskunnande är sannolikt lägre vid etablering i åkeribranschen än i många andra branscher. Att det är förhållandevis lätt att etablera sig som åkare kan dock knappast användas som ett självständigt argument för statlig etableringskontroll. Men hur ställer det sig om de låga etableringshindren leder till överetablering?

Det är inte omedelbart klart vad som i detta sammanhang skall menas med överetablering. Företagare i branschen beklagar stundom att "det är för många som slåss om samma jobb". Påståendet behöver i och för sig inte tolkas på annat sätt än att konkurrensen fungerar effektivt. Att många företag konkurrerar som säljare på en marknad är knappast ovanligt och brukar snarast betraktas som fördelaktigt ur konsumenternas synvinkel.

Uttrycket överetablering kan möjligen tolkas så, att ett litet antal stora företag skulle kunna producera ett givet transportarbete till lägre totala kostnader än vad ett stort antal småföretag skulle kunna göra. Om antalet företag på en viss marknad begränsades, skulle man kunna utnyttja stordriftsfördelar och få en effektivare produktion av transporttjänster. En argumentering efter dessa linjer är vid närmare eftertanke knappast hållbar. Det kan inte finnas avsevärda stordriftsfördelar inom åkerinäringen samtidigt som lättheten att etablera sig anses vara något typiskt för branschen. Begreppet överetablering måste därför innebära något annat.

De låga etableringshindren anses göra åkerinäringen särskilt attraktiv för överoptimistiska småföretagare, som grovt missbedömer vad det kostar att driva åkerirörelse. Genom alltför låga taxor förstör dessa företag marknaden för de "seriösa" företagen, vilket resulterar i en på lång sikt otillfredsställande inkomst- och vinstnivå inom branschen som helhet. Även om de nyetablerade företagen snart försvinner från marknaden, avskräcker detta inte andra från att etablera sig på samma lösa boliner. Endast direkta regleringar, hävdas det, kan hejda denna ständiga tillströmning av företagare, som saknar förutsättningar att driva rörelsen i affärsmässigt "sunda" former.

Detta argument är ett av de tidigast framförda och oftast återkommande i de ekonomiska regleringarnas historia.[1] Det hade sannolikt en viss tyngd under mel-

[1] Följande citat är ett klassiskt exempel på denna argumentationslinje: "Any individual at present has an unlimited right to enter the haulage industry, without any regard to the pressure on the roads or any existing excess of transport facilities. He is able to purchase his vehicle on the instalment system and is often tempted to force his way in by offering rates with are completely unremunerative and necessarily lead to a bankruptcy which, nevertheless, does not discourage others — or perhaps even himself — from following the same course in a perpetual succession. This unrestricted liberty is fatal to the organization of the industry in a form suitable to a carrier service purporting to serve the public." (*Report of the Conference on Rail and Road Transport,* London: HMSO, 1932, p. 32).

lankrigstiden, särskilt under 1930-talets depression då arbetslösheten var hög och många sökte lösa sysselsättningsproblemen genom att starta eget. Det är tveksamt om åkerinäringen i våra dagar är utsatt för denna form av överetablering. Man kan nämligen fråga sig varför just åkerinäringen skulle dra till sig ett stort antal "lycksökare" och mindre nogräknade personer, som på grund av okunnighet, överoptimism och dumdristighet håller låga priser och dålig service och som dessutom överför samma beteende till andra företag.

Det är inte ovanligt att de väletablerade företagen inom en bransch söker myndigheternas hjälp mot avvikelser från gott affärsbeteende som vissa andra företag uppvisar och som anses skada hela branschen. Det brukar talas om "källarföretag", företag med "kontoret på fickan", "dagsländor" etc, och det gäller genomgående sådana branscher där det är lätt att etablera sig.[1] Mot den bakgrunden skulle det vara förvånande om man inte träffade på denna typ av överetablering även inom åkeribranschen. Däremot är det svårt att hitta skäl till att den branschen i högre grad än andra skulle attrahera överoptimistiska småföretagare. Även om så vore fallet, är det inte utan vidare givet att den traditionella typen av etablerings- och kapacitetskontroll skulle vara det effektivaste medlet att höja kvaliteten på åkeriföretagarna och hindra överetablering av det slag som här diskuterats.

Överkapacitet och förödande konkurrens

Ett annat traditionellt argument för direkta regleringar är att det inom åkerinäringen skulle finnas tendenser till permanent överkapacitet; utbudet av transportkapacitet skulle ständigt vara större än efterfrågan. Det bör observeras att detta inte är samma sak som överetablering såsom det begreppet definierades ovan; överkapacitet skulle kunna uppstå utan att nya företag tillkom på marknaden.

För uppkomsten av förödande konkurrens krävs inte bara permanent överkapacitet utan även att de fasta kostnaderna under lång tid utgör en hög andel av de totala produktionskostnaderna. Det sistnämnda torde gälla inom åkerinäringen, om man — vilket det finns viss anledning att göra — till de fasta kostnaderna också räknar arbetskraftskostnaderna, som normalt svarar för över 50 % av totalkostnaderna inom branschen. Men finns det tendenser till överkapacitet vad gäller kapitalutrustningen? I rent teknisk mening är lastbilarnas kapacitet sällan till fullo utnyttjad, om man mäter kapacitetsutnyttjandet med mått som tomkörningsandel eller andelen utnyttjade bärighetstonkilometer. Detta innebär emellertid inte detsamma som permanent överkapacitet i samhällsekonomisk mening.

Det finns framför allt tre skäl till att marknaderna för lastbilstransporter inte under längre tid kan drabbas av överkapacitet. För det första har lastbilar en relativt kort livslängd, ca tio år; om skrotningar inte omedelbart följs av reinvesteringar minskar kapaciteten snabbt. För det andra utgör varje enskilt investerings-

---

[1] Som exempel kan nämnas bilreparationsbranschen, hotell- och restaurangnäringen samt byggnadsbranschen. Från dessa branschers sida har man under senare år uttalat önskemål om en statlig etableringskontroll.

beslut, dvs nyanskaffning av fordon, ett relativt ringa tillskott till den totala kapaciteten på en viss marknad. Lastbilstransportmarknaderna avviker i det avseendet markant från t ex stål-, cement- eller massaindustrin, där varje enskilt investeringsbeslut kan få stora effekter på den totala produktionskapaciteten. För det tredje är kapitalutrustningen rörlig. Om det föreligger överkapacitet på en marknad, finns det möjligheter att flytta över lastbilar till andra marknader; just regleringarna har emellertid ofta lagt hinder i vägen för detta.

Med hänvisning till vad som här nämnts kan utbudet av lastbilstransporter karakteriseras som flexibelt. Men är det tillräckligt flexibelt för att klara de stora svängningar i efterfrågan som många marknader för lastbilstransporter uppvisar? Det är svårt att se hur man via etablerings- och kapacitetskontroll skulle kunna mildra effekterna av säsongsvängningar i efterfrågan. Lösningen på det problemet torde snarare stå att finna i en prissättning på transporttjänster som låter topptrafiken svara för kostnaderna för "reservkapaciteten", och som ger incitament till en utjämning av toppar och dalar i efterfrågan. Stora efterfrågefluktuationer är för övrigt inte något unikt för åkerinäringen utan förekommer i många andra branscher utan att för den skull frågan om statlig etablerings- och kapacitetskontroll aktualiserats.

För att tendenser till förödande konkurrens skall uppstå på en marknad brukar också krävas att de varor och tjänster som produceras skall vara standardiserade eller homogena. Möjligheterna till produktdifferentiering skall alltså vara små och priset utgöra det viktigaste konkurrensmedlet. Har de transporttjänster som åkerinäringen producerar dessa karakteristika? Så är utan tvekan fallet för många slag av transporter, t ex körning av grus, schaktmassor och rundvirke. Men i andra sammanhang, t ex distributionskörningar och fjärrtrafik, spelar vad som brukar kallas service en stor roll. Faktorer som flexibilitet, pålitlighet, säkerhet och snabbhet utgör därvid viktiga konkurrensmedel vid sidan om priset. Produktdifferentiering är alltså möjlig inom åkerinäringen. Ju betydelsefullare servicen blir i förhållande till priset som konkurrensmedel, desto mindre blir riskerna för förödande konkurrens.

Transporttjänsternas kvalitet

Önskemål om etableringskontroll i syfte att höja kvaliteten på transporttjänsterna har framför allt framförts från åkarnas sida, däremot sällan från transportköparnas. Detta kan verka förvånande, eftersom det rimligen bör ligga i transportköparnas intresse att det finns "bra" åkeriföretag. Förklaringen torde vara den att begreppet kvalitet i detta sammanhang inte är entydigt och att pris och kvalitet i viss utsträckning är utbytbara storheter.

I de fall staten via auktorisation garanterar kvaliteten på vissa yrkesutövare bygger systemet på att det finns någorlunda objektivt mätbara kriterier på kompetens och skicklighet. De kvalitetskrav som bör ställas på en åkeriföretagare gäller emellertid inte enbart testbara kunskaper om trafiklagstiftning, bokföring, kalkylmetoder etc, utan även — liksom i andra branscher — allt det som brukar sammanfattas i begreppen företagsledarförmåga och serviceanda. Det förefaller

svårt att via en personlig lämplighetsprövning sålla bort sådana som inte kan väntas utbjuda transporttjänster av hög kvalitet. Lämpligheten kan knappast definieras på annat sätt än via formella krav på yrkeskunnande och erfarenhet. I vissa länder ställs som villkor för att få trafiktillstånd godkända prov efter vissa kurser.[1] Genom dylika formella krav på lämplighet höjs naturligtvis etableringströskeln något, vilket sannolikt får till följd att personer som definitivt saknar förutsättningar att driva åkerirörelse inte kommer in på marknaden. De får söka sin lycka i någon annan bransch.

Det är sannolikt att kvaliteten på transporttjänsterna på lång sikt motsvarar transportköparnas krav. Som tidigare nämnts utgör på många marknader servicen ett viktigt konkurrensmedel vid sidan om priset. När så är fallet bör det finnas ett naturligt incitament för åkarna att erbjuda tjänster av hög kvalitet, eller rättare sagt av just den kvalitet som transportköparna efterfrågar. Om den rätta kombinationen av pris och kvalitet inte utbjuds på marknaden kan ju åkarna löpa den risken att kunderna sätter in egna bilar i trafik eller utnyttjar andra transportmedel.

Arbetsvillkoren för de anställda

När man från fackföreningshåll sett etablerings- och kapacitetskontroll som ett medel att skapa bättre arbetsvillkor för de anställda har man utgått från samma resonemang som ovan presenterades i avsnittet om överetablering. Utan etableringskontroll, hävdas det, skulle branschen dra till sig alltför många småföretag, som pressar fraktnivån genom att bryta mot arbetstidsregler och genom bristfälligt underhåll av fordonen. De låga fraktpriserna skulle vidare medföra att företagen inte alltid betalade avtalsenliga löner och att konkurser blev vanliga. En etableringskontroll anses bidra till att skapa stora och solida åkeriföretag och därigenom bättre arbetsvillkor för de anställda.

Anställningsförhållanden och arbetsvillkor regleras i vårt land dels av lagar, dels av avtal mellan arbetsmarknadens parter. Många av de krav på förbättringar av arbetsvillkoren som framförts av arbetstagarna och deras organisationer har varit av generell karaktär och inte branschspecifika. I vissa fall har kraven lett till förhandlingar mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer som sedan slutit centrala samarbetsavtal, t ex vad gäller arbetarskydd och företagsnämnder, i andra fall har lagstiftning skett, t ex ifråga om anställningsskydd. Löner samt arbetsvillkor, som är branschspecifika, regleras oftast via kollektivavtal och andra överenskommelser på s k förbundsnivå.

---

[1] Ett säreget exempel på formella kriterier på lämplighet är 1972 års trafikutrednings förslag att den som vill etablera sig som åkeriföretagare måste ha körkort för tung lastbil: "En utbyggnad av lämplighetsprövningen så att man av sökanden kräver att han innehar körkort lägst klass ABC*E torde leda till en höjd kunskapsnivå hos åkeriföretagarna både i fråga om teoretiska insikter och när det gäller den praktiska delen av transportverksamheten. Kan sökande som ej har sådant körkort visa att han ändå har ett motsvarande yrkeskunnande bör undantag från själva körkortskravet kunna medges." (*SOU* 1975:66, s. 171).

Vissa av de mål som Transportarbetareförbundet vill uppnå med etablerings- och kapacitetskontroll är desamma som arbetstagarna inom andra branscher önskar uppnå, t ex ökad anställningstrygghet. Andra mål är däremot direkt kopplade till lastbilstransporterna, t ex kraven på bättre arbetsmiljö. Etablerings- och kapacitetskontroll utgör i båda fallen en indirekt metod att tillgodose arbetstagarnas intressen. Huruvida detta är ett effektivare sätt att nå önskade resultat än att direkt via avtal eller lagstiftning förbättra villkoren kan ifrågasättas. Därtill kommer att etablerings- och kapacitetskontrollen traditionellt gällt enbart den yrkesmässiga trafiken. Många av de förbättringar av arbetsvillkoren som man önskar få till stånd avser all lastbilstrafik. Den omständigheten utgör ytterligare ett skäl till att ifrågasätta etablerings- och kapacitetskontrollens effektivitet när det gäller att åstadkomma bättre arbetsförhållanden för de inom lastbilstrafiken sysselsatta.

Trafiksäkerheten

De flesta åtgärder som statsmakterna vidtar för att främja trafiksäkerheten är direkt målinriktade, såsom föreskrifter om hur fordon skall vara utrustade och hur de får framföras i trafiken. Till direkta åtgärder hör vidare trafikövervakning från polisens sida och obligatorisk kontrollbesiktning av fordon via Svensk Bilprovning. Även på indirekt väg försöker man öka trafiksäkerheten, och etablerings- och kapacitetskontroll av åkartrafiken är ett exempel på detta. Trafiksäkerhetsargumentet är för övrigt ett av de äldsta som använts av förespråkarna för direkta regleringar.

Tankegången är den att företag som får ekonomiska påfrestningar frestas att inte hålla fordonen i trafikdugligt skick och att bryta mot gällande bestämmelser om lastvikt, arbetstid, hastighet etc. Det gäller därför att skapa stora och solida företag och stabila marknader och att hindra att överkapacitet och förödande konkurrens uppstår. Som synes är det samma tankegång som den ovan refererade beträffande sambandet mellan direkta regleringar och bättre arbetsvillkor för de anställda. I båda fallen utgår orsakskedjan från att fri etableringsrätt skulle medföra överkapacitet och förödande konkurrens. Som tidigare nämnts finns det skäl att ifrågasätta detta grundantagande.

Trots att trafiksäkerheten varit ett av de oftast framförda motiven för direkta regleringar kan man hysa betänkligheter vad gäller argumentets trovärdighet; det synes nästan alltid ha förlorat i vikt när deklarationerna omsatts i praktiskt handlande. För det första har etablerings- och kapacitetskontrollen traditionellt omfattat endast den yrkesmässiga trafiken, vilket innebär att statsmakterna i realiteten ställt olika trafiksäkerhetskrav på åkerinäringen och firmabilstrafiken. För det andra har tillståndsgivningen sällan haft en disciplinär funktion. Det hör till undantagen att en trafikutövare fått sin koncession indragen till följd av upprepade överträdelser av trafiksäkerhetsbestämmelserna.

En etablerings- och kapacitetskontroll skulle emellertid kunna bidra till att öka trafiksäkerheten om rätten att utöva lastbilstrafik betingades av hur trafiksäker-

hetskraven uppfyllts.[1] Men även i det fallet blir de direkta medlen, dvs trafikövervakning och fordonskontroller, helt avgörande för systemets effektivitet.

Trängseln i trafiken

Lastbilarna kritiseras ofta för att de orsakar köer i trafiken, eftersom de har sämre accelerationsförmåga och lägre hastighet än andra fordon och eftersom de vid lastning och lossning av gods i tätorter ofta parkerar på gatan. Etablerings- och kapacitetskontroll brukar sällan direkt motiveras med trängselargumentet. Det vanliga är i stället formuleringar av typen "det är för mycket lastbilar på vägarna", men innebörden i dylika uttalanden är densamma, nämligen att lastbilar skapar trängsel i trafiken till men för andra trafikanter.

Att etablerings- och kapacitetskontroll skulle kunna vara ett effektivt medel att minska trängseln i trafiken är knappast troligt. Även om man sökte begränsa det totala *antalet* lastbilar i landet skulle resultatet inte automatiskt bli minskad trängsel. För att restriktioner skall bli effektiva, måste de gälla *utnyttjandet* av fordonen. Men trafikträngsel är inte ett generellt fenomen på gator och vägar utan en geografiskt och tidsmässigt begränsad företeelse. Även regleringar av fordonsutnyttjandet måste därför ske mycket selektivt för att få effekt. Att via ett tillståndsgivningssystem åstadkomma en sådan variation i tid och rum av fordonsanvändningen är knappast möjligt.

Ökad järnvägstrafik

När ökad järnvägstrafik ställs upp som mål för direkta regleringar av lastbilstrafiken utgår man från att den aktuella fördelningen av godstransporterna på landsväg och järnväg inte är den samhällsekonomiskt sett riktiga. Priset på järnvägs- och lastbilstransporter anses inte avspegla de samhällsekonomiska kostnaderna för respektive transportmedel. Konkurrensen sker inte "på lika villkor", och därför bör effekterna av de felaktiga prisrelationerna korrigeras med direkta regleringar.

En felaktig prissättning sägs gälla inom såväl lastbils- som järnvägstrafiken. Lastbilstrafiken anses inte "bära sina kostnader"; de priser som transportköparna ställs inför motsvarar inte de samhällsekonomiska kostnaderna för vägslitage och för negativa externa effekter i form av trängsel, trafikolyckor, buller och avgaser. De priser som järnvägarna tar ut av sina kunder antas däremot vara högre än vad som skulle vara fallet om de baserades på marginalkostnadskalkyler. Genom kravet på budgetbalans ("full kostnadstäckning") tvingas järnvägarna hålla för höga priser, och de stordriftsfördelar som finns i produktionen av järnvägstransporter utnyttjas inte.

Eftersom den felaktiga fördelningen av transportarbetet antas vara en följd av felaktiga priser, förefaller det naturligt att tänka sig att man i första hand borde

---

[1] Storbritannien torde vara det enda land där etablerings- och kapacitetskontrollen används på detta sätt och där syftet med tillståndsgivningen, som ej gör någon åtskillnad mellan åkartrafik och firmabilstrafik, är att främja trafiksäkerheten. Vad gäller utformningen och erfarenheterna av detta system, som infördes 1969, se nedan kapitel 6, avsnitt 6.3.

ändra prisrelationen lastbil — järnväg. Exempel på sådana ändringar är heller inte ovanliga. Stora, generella höjningar av skatterna på lastbilstransporter möter dock politiskt motstånd, eftersom det inte anses önskvärt att priserna stiger även för sådant gods för vilket järnvägstransport inte är ett realistiskt alternativ. I stället för generella höjningar borde då selektiva skatte- och avgiftshöjningar tillgripas så att den önskade styrningen uppnås. Det har emellertid av praktiska skäl visat sig svårt att differentiera skatter och avgifter i den utsträckning som antas nödvändig för att garantera en samhällsekonomiskt effektiv omfattning av lastbilstrafiken. Är det då möjligt att via etablerings- och kapacitetskontroll av lastbilstrafiken nå den önskade fördelningen?

Prismetoden och regleringsmetoden skiljer sig åt på en väsentlig punkt, nämligen beslutsfattandet. Prismetoden innebär att de enskilda transportköparna fattar beslut om val av transportmedel på grundval av de olika trafikmedlens priser, som — i idealfallet — avspeglar de samhällsekonomiska kostnaderna, och deras kvalitetsegenskaper. Transportmedelsvalet sker alltså decentraliserat. Regleringsmetoden däremot innebär att besluten centraliseras till en statlig myndighet, på central eller regional nivå. Som regel fattas dock inte centrala beslut för varje enskild transport utan besluten gäller de enskilda åkeriföretagens transportkapacitet totalt sett eller för transporter av vissa varuslag, inom vissa delar av landet, mellan vissa orter, inom vissa avståndszoner etc.

För att myndigheten skall ha möjlighet att föreskriva "rätt" transportmedel krävs ett omfattande beslutsunderlag, eftersom de samhällsekonomiska kostnaderna för järnvägs- respektive lastbilstransport varierar från transportsituation till transportsituation. Kostnaderna beror bl a på vilken landsvägs- eller järnvägssträcka som trafikeras, när på dygnet eller under året transporten äger rum, etc. Eftersom endast ett begränsat antal kalkyler kan göras, måste myndigheternas beslut ske efter vissa tumregler, grundade på föreställningar om vad som är lastbilarnas respektive järnvägarnas naturliga verksamhetsområde. Transportavståndet brukar vara en sådan tumregel, varvid långväga transporter anses utgöra järnvägarnas naturliga marknad.

En svårighet vid centralt beslutsfattande, som grundas på vissa kriterier på vad som är rätt transportmedel, är att värdera kvalitetsegenskaper, som inte direkt avspeglas i trafikföretagens priser såsom regularitet, flexibilitet, snabbhet, punktlighet, pålitlighet. De samhällsekonomiska effekterna av skillnader i dessa avseenden mellan järnväg och lastbil — eller mellan företag inom lastbilstrafiken — bör emellertid också ingå i beslutsunderlaget. Vid direkta regleringar av lastbilstrafiken försöker man ibland beakta dylika kvalitetsskillnader genom dispensgivning och s k undantagstransporter.

I princip bör man kunna nå samma styrning med direkta regleringar av lastbilstrafiken som med skatter, avgifter och subventioner. Regleringsmetodens förespråkare hänvisar ofta till att det är stora praktiska problem förknippade med att differentiera och variera priserna så att man får en effektiv fördelning av transportarbetet på landsväg och järnväg. Vid etablerings- och kapacitetskontroll av lastbilstrafiken undgår man inte motsvarande differentieringsproblem.

Den historiska utvecklingen av trafiklagstiftningen

2.1 Från tekniska bestämmelser till konkurrensreglering

1923 års motorfordonsförordning var det första försöket i vårt land att lagstiftningsvägen lösa konkurrensproblemen inom transportsektorn. Då liksom nu gällde problemet dels konkurrensen inom landsvägstrafiken, dels konkurrensen mellan landsväg och järnväg. Genom 1923 års förordning infördes för första gången kravet att den myndighet som meddelade tillstånd till yrkesmässig biltrafik skulle ta hänsyn till "behövligheten och lämpligheten" av trafiken.

Behovs- och lämplighetsprövningen gällde i första hand linjetrafik ("yrkesmässig trafik i regelbunden fart å viss sträcka") och lokaltrafik ("yrkesmässig trafik inom viss stad eller å viss ort på landsbygden"). Dessa begrepp täckte den dominerande delen av buss- och droskbiltrafiken, men behovs- och lämplighetsprövning kunde, "om särskilda omständigheter så påkallade", också gälla annan yrkesmässig trafik, dvs huvuddelen av åkeriernas lastbilstrafik.

Dessa bestämmelser i 1923 års motorfordonsförordning kan betraktas som den första konkurrensbegränsande lagstiftningen i svensk transportpolitik, varigenom redan etablerad järnvägs-, busslinje- och drosktrafik gynnades. 1920 års automobilsakkunniga, vars förslag låg till grund för denna förordning, anförde följande:

> "Konkurrensen kan på detta område, liksom på andra, vara av gagn, men den kan ju också drivas för långt och resultera i en mindre väl skött trafik. Den som vill ordna en tillfredsställande linje- eller lokaltrafik bör därför kunna hava anspråk på att någon okynneskonkurrens ej kommer till stånd. Likaledes bör tillstånd till en linjetrafik kunna förvägras, om därigenom en osund konkurrens skulle befaras med ett annat trafikmedel . . ."[1]

Den yrkesmässiga biltrafiken var redan före år 1923 föremål för viss reglering, som dock tog sikte på enbart tekniska frågor. Den kommitté som utarbetade förslaget till *1906 års förordning om automobiltrafik* — den första förordningen på detta område i vårt land — framhöll bl a att särskilt tillstånd borde krävas då det var fråga om att mot ersättning betjäna allmänheten med befordran av personer eller gods. Motiveringen var bl a följande:

> "Då det här vore fråga om ett utbjudande till allmänheten av ett visst befordringsmedel, kunde allmänheten ock äga anspråk på att lämpligheten såväl av befordringsmedlet självt som av de kommunikationsleder, där det skall användas, ägnades en mera grundlig och allsidig prövning."[2]

I 1906 års förordning, liksom i följande något omarbetade förordningar —

---

[1] *SOU* 1922:39, s. 147.
[2] *Förslag till bestämmelser om automobiltrafik,* Stockholm, 1904, s. 14.

1916 och 1920 års — var det således omtanken om transportkonsumenterna och hänsyn till vägars och broars beskaffenhet, som motiverade kraven på speciella tillstånd för att få driva yrkesmässig biltrafik. Regleringar av landsvägstrafiken skulle däremot inte utgöra ett instrument med vilket staten skulle påverka transportarbetets fördelning mellan olika transportmedel eller mellan olika företag inom biltrafiken. Det senare synsättet — regleringar som medel att få till stånd en planmässig hushållning med resurserna inom transportsektorn — introducerades först i och med 1923 års motorfordonsförordning. Det kom att successivt få ökad betydelse för att slutligen i 1940 års yrkestrafikförordning utgöra huvudmotivet för de statliga regleringarna av den yrkesmässiga biltrafiken.[1]

Det är lätt att förklara varför en ny motorfordonsförordning tillkom i början av 1920-talet och varför de transportpolitiska frågorna då började bli föremål för en livlig debatt. Efter första världskrigets slut påbörjades bilismens expansion i vårt land; 1932 års trafikutredning karakteriserade denna utveckling som "trafikomvälvningen efter kriget".[2] Vid slutet av år 1918 fanns endast ca 9 000 motorfordon; tre år senare hade beståndet ökat till ca 37 000, vid slutet av år 1925 till ca 103 000 och vid 1930-talets ingång till ca 192 000 motorfordon.

Bilismens expansion bestod framför allt i en snabb ökning av antalet personbilar. För den transportpolitiska debatten under 1920-talet var emellertid buss- och lastbilstrafikens utveckling mest betydelsefull, särskilt den förstnämnda.

Busstrafiken utvecklades mycket snabbt under 1920-talet. År 1919 trafikerade linjebussarna en väglängd av endast 400 km; vid slutet av år 1925 hade den trafikerade väglängden ökat till 20 740 km och vid årsskiftet 1929/30 till 35 230 km.[3] Som jämförelse kan nämnas att järnvägarna vid sistnämnda tidpunkt trafikerade en linjelängd av 16 500 km.[4]

Den reguljära busstrafiken växte fram dels inom områden som saknade järnvägsförbindelser, dels som anslutningslinjer till järnvägarna. Efter hand tillkom emellertid busslinjer som gick parallellt med järnvägarna och som konkurrerade med dessa. Just denna typ av trafik kom först i rampljuset i den transportpolitiska debatten.

Redan kort tid efter det att 1923 års motorfordonsförordning trätt i kraft började kritik växa fram mot gällande bestämmelser och framför allt mot deras tillämpning. Kritiken kom från flera håll, men till helt dominerande del från de etablerade trafikutövarna; missnöjesyttringar från transportkonsumenternas sida var sällsynta.

Järnvägsföretagen ansåg att behovs- och lämplighetsprövningen tillämpades alltför lättvindigt och att de därigenom utsattes för illojal konkurrens från busstrafiken, som ansågs hota åtskilliga järnvägars existens. Vidare begärde de etablerade bussföretagen en "förnuftig" reglering, som skulle hindra uppkomsten av "okynneskonkurrens". På en punkt fann järnvägarna och bussföretagen varandra

---

1 Sundberg [1962] s. 155—157. Se även *SOU* 1935:12, s. 44.
2 *SOU* 1934:33, s. 5.
3 Godlund [1954] s. 68 och 72.
4 *SOU* 1934:33, s. 29.

i kritiken mot de rådande förhållandena; de ansåg att alltför många personer med svag ekonomi och med ringa erfarenhet av yrkesmässig trafik tilläts komma in på marknaden.

Den 23—25 maj 1927 hölls den s k *järnvägs- och automobilkonferensen i Stockholm*. Till dessa överläggningar hade kommunikationsministern inbjudit bl a ledande personer från statens och enskilda järnvägar, landsvägstrafiken och samtliga landshövdingar. I föredragen och diskussionerna vid denna konferens (som i sin helhet återges i SOU 1927:17) framträdde klart de motsättningar som vid denna tid rådde mellan olika intressegrupper. Det kan därför vara av intresse att referera några av de synpunkter på de dåtida trafikproblemen som framfördes och de krav som ställdes på statsmakternas agerande. De linjer efter vilka argumentationen drevs har för övrigt en förvånansvärt stor likhet med vissa inslag i senare års transportpolitiska debatt.

En representant för de enskilda järnvägarna förklarade att "bussar och bilar angripa nämligen alltid järnvägarnas mest vinstgivande transporter", och framhöll sedan bl a följande:

> "Vid tillståndsgivandet för den yrkesmässiga biltrafiken önska vi dessutom kunna erhålla garantier för att tillstånd lämnas endast till företagare, som ekonomiskt och moraliskt kunna bära det med upprätthållandet av ett offentligt kommunikationsmedel förenade ansvaret.
>
> Att som nu ofta sker lämna tillstånd åt personer, som fullständigt sakna ekonomisk rygg och dessutom är relativt okända kan ej gagna någon part — kanske minst automobilföretagarna själva. Försäkringsfrågorna för den yrkesmässiga trafiken sammanhänger även härmed.
>
> Vi förutsätta vidare att järnvägarna obligatoriskt höras, innan tillstånd lämnas för yrkesmässig automobiltrafik i deras trafikområden.
>
> Vi hålla ävenledes före att koncession ej bör lämnas då den ej uppfyller ett verkligt *trafikbehov*.
>
> En yrkesmässig trafik, vars enda uppgift är att skumma trafik från järnvägarna utan att själv kunna öppna ett nytt trafikområde eller kunna förtäta den kring järnvägen boende allmänhetens resemöjligheter, anse vi nämligen icke berättigad.
>
> Skulle det fastslås att någon järnväg icke tillfredsställande tillgodoser trafikbehovet, borde en frist lämnas densamma att vidtaga förbättringar, innan ett konkurrerande företag insläppes."[1]

Även bussföretagen hade vissa erinringar att göra mot det sätt på vilket tillståndsmyndigheterna skötte sitt värv:

> "De omständigheter, som menligast inverkat på linjetrafikens utveckling i vårt land äro:
>
> *att* rörelsen, åtminstone i dess linda, i många fall kom i händerna på personer, som saknade ekonomiska begrepp och förutsättningar för en linjetrafiks drivande, varav blev en följd att vederbörande genom sina för låga taxor fingo lämna sina företag, till men för dem själva och till skada för de övriga kommunikationsmedel, exempelvis järnvägarna, med vilka de samtidigt konkurrerat;

[1] *SOU* 1927:17, s. 59.

att många av våra länsstyrelser utlämnat rättigheter till flera trafikutövare på en och samma linje;

att genom detta förfarande en förkastlig konkurrens uppstått mellan respektive företagare, som i de flesta fall slutat med enderas ekonomiska ruin;

att under den tid detta inbördeskrig pågått med taxor under driftkostnaderna, i de fall, där linjetrafiken berört järnvägsintressen, jämväl dessa senare onödigtvis tillskyndats kännbara förluster."[1]

Buss- och droskbilägarna reagerade inte minst mot att vissa personer bedrev yrkesmässig biltrafik som bisyssla, vilket kan belysas med följande uttalande vid nämnda konferens:

"... det verkar rent ut sagt beklämmande, när man granskar förteckningen över dem, som inneha trafiktillstånd. Man finner där att de allra flesta äro 'vid sidan om körare'. Där finns bankdirektörer, ingenjörer, handlande, skollärare, lantbrukare, barberare, urmakare osv i det oändliga. Vad har nu allmänheten för nytta av alla dessa människors trafik? Jo, när dessa herrar finna med sin trevnad och nöje förenligt att köra, göra de det, annars låta de bli. Om sommarsöndagarna, då vädret och väglaget är fint, då äro de ute och kuska för endast bensinkostnaden och så bli de bjudna på fri förtäring. Ja, det har gått så långt, att folk ej skäms för att erbjuda oss yrkesmän liknande ersättning för våra skjutsar. En yrkesmässig trafikutövare har ju skyldighet att hålla sin bil tillgänglig när och var så påfordras, men det är ju något som för dessa här söndagskörarna är omöjligt, varför jag yrkar på att deras trafiktillstånd omedelbart indragas. Det är ju säkrast och bäst för trafiksäkerheten."[2]

Vid konferensen framfördes emellertid inte enbart kritiska synpunkter på gällande trafikbestämmelser och deras tillämpning. I ett av inledningsföredragen pekade en representant för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen bl a på svårigheterna att via administrativa regleringar av den yrkesmässiga biltrafiken tillgodose såväl järnvägarnas ekonomiska intressen som ortsbefolkningens krav på förbättrade kommunikationer. Avslutningsvis gjorde han följande framtidsbedömning, som vad gäller persontrafiken snart visade sig vara en synnerligen god prognos:

"... den yrkesmässiga trafiken (torde) komma att minska i förhållande till den övriga trafiken med motordrivna fordon och restriktiva bestämmelser i järnvägarnas intresse mot den yrkesmässiga trafiken komma att förlora i betydelse och bliva verkningslösa, helt enkelt av det skäl, att anledningen till 'trafikflykten' från järnvägarna till landsvägarna endast till en obetydlig eller sannolikt försvinnande del är att tillskriva den yrkesmässiga trafiken, men till alldeles övervägande del motortrafiken över huvud taget, mot vars utveckling det torde vara fåfängt att uppställa några restriktiva bestämmelser."[3]

Det direkta resultatet av 1927 års järnvägs- och automobilkonferens blev att på hösten samma år inte mindre än tre statliga utredningar tillsattes: 1927 års motorfordonssakkunniga, järnvägsekonomisakkunniga samt järnvägsfusionssakkunniga.[4]

---

[1] *Op. cit.*, s. 61.
[2] *Op. cit.*, s. 69.
[3] *Op. cit.*, s. 24.
[4] Utredningarna presenterade sina resultat i *SOU* 1929:16, *SOU* 1929:2 resp. *SOU* 1932:5.

Inte blott busstrafiken utan även lastbilstrafiken hade vid slutet av 1920-talet nått en sådan omfattning att järnvägarna ansåg sig hotade även på godstransportmarknaderna. Vid slutet av år 1923 uppgick lastbilsbeståndet till ca 11 900 fordon; vid 1930-talets ingång hade det ökat till ca 34 600.[1]

För att möta konkurrensen från vägtrafiken började järnvägarna tillämpa individuella fraktnedsättningar inom godstrafiken och dessutom reviderades tariffsättningen för olika varor. Många järnvägsföretag skaffade sig vidare egna fordon och startade inte bara busslinjetrafik utan även godsbillinjer.[2] Järnvägarna hävdade emellertid att det inte räckte med egna åtgärder för att förbättra konkurrenssituationen. De ville ha en skärpning av de statliga regleringarna av den yrkesmässiga lastbilstrafiken.

1927 års motorfordonssakkunniga, som redovisade ett betänkande år 1929 (SOU 1929:16), fann det emellertid inte nödvändigt att göra några större ändringar i gällande bestämmelser. *1930 års motorfordonsförordning,* som grundades på de sakkunnigas förslag och som ersatte 1923 års förordning, innebar dock en utvidgning av behovs- och lämplighetsprövningen. Som tidigare nämnts föreskrev 1923 års förordning behovs- och lämplighetsprövning för den yrkesmässiga lastbilstrafiken endast "om särskilda omständigheter så påkallade". Genom 1930 års förordning kom sådan prövning att bli obligatorisk för all yrkesmässig trafik, dvs för såväl linjetrafik och stadstrafik som för länstrafik. De nya begreppen stadstrafik och länstrafik i 1930 års förordning motsvarade närmast lokaltrafik respektive annan yrkesmässig trafik i 1923 års förordning.

2.2 1930-talets depression och dess effekter

Under 1930-talet pågick ett ständigt statligt utredande av trafikfrågorna, speciellt frågan hur man skulle lösa konkurrensproblemen. Såväl utredningarnas förslag som politikernas ställningstaganden till dessa påverkades i hög grad av de starka konjunktursvängningarna. Depressionen i början av 1930-talet ledde till en kraftig nedgång i efterfrågan på godstransporter. Så t ex uppgick godstransportarbetet på de svenska järnvägarna år 1932 till endast ca 55 procent av 1929 års och för trafikinkomsterna var motsvarande tal ca 63 procent.[3]

Även lastbilstrafiken påverkades av den starka konjunkturnedgången. Bristen på statistik gör det emellertid inte möjligt att på samma sätt som för järnvägarna analysera utvecklingen under krisåren på 1930-talet. Lastbilsbeståndets utveckling, som kan användas som en grov indikator på transportutvecklingen, visar att 1920-talets snabba tillväxt dämpades mycket markant under 1930-talets första år. Under de tre åren 1931—33 ökade antalet lastbilar i landet med ca 900 per år. Under senare hälften av 1920-talet var ökningen nära 2 000 per år och under åren 1934—39 ca 3 600 per år.[4] Utvecklingen av lastbilarnas transportarbete, mätt i

---

[1] *SOU* 1934:33, s. 10.
[2] *Op. cit.*, s. 42
[3] Sjöberg [1956] s. 27.
[4] *Bilismen i Sverige,* 1975, s. 16.

tonkm, påverkades emellertid inte i lika hög grad som järnvägarnas av lågkonjunkturen; enligt vissa bedömningar skedde även i absoluta tal en ökning under åren 1930—33.[1]

Under 1930-talets depression förekom en omfattande etablering av åkeriföretag, i varje fall att döma av samtida uttalanden från redan etablerade åkare och från järnvägarna. En hel del arbetslösa köpte en begagnad lastbil, etablerade sig som åkare och sökte genom låga fraktpriser skaffa sig tillträde till transportmarknaderna. Det är tyvärr inte möjligt att utifrån tillgängligt källmaterial belysa den kvantitativa omfattningen av företagsbildningen inom åkerinäringen och prisutvecklingen på transporter under 1930-talet. Det är därför svårt att avgöra om talet om "missförhållanden" och "hejdlös" konkurrens mellan trafikföretagen utgjorde överdrivna generaliseringar utifrån enstaka företeelser eller om det avspeglade mer allmänt rådande förhållanden.

I takt med nedgången i efterfrågan på godstransporter växte järnvägarnas ekonomiska svårigheter. Från järnvägarnas sida var man benägen att skylla dessa svårigheter på den ökade konkurrensen från den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Det förefaller som om man även på andra håll hade svårt att avgöra om trafikminskningen på järnvägarna var en effekt av den ekonomiska depressionen eller av ökad konkurrens från lastbilstrafiken. De många kraven på åtgärder från statens sida för att häva "trafikmedlens kris och stagnation" resulterade i att *1932 års trafikutredning* tillsattes i syfte att verkställa "en allsidig utredning av frågan om åtgärder för ernående av en ur olika synpunkter sund reglering av förhållandet mellan biltrafik, järnvägar och sjöfart."[2]

Denna utredning utarbetade bl a ett förslag till ny förordning för biltrafiken, som sedan överarbetades av *1936 års trafiksakkunniga*.[3] På grundval av dessa utredningar utarbetades en proposition (nr 161) till 1936 års riksdag med förslag till förordning angående yrkesmässig biltrafik.

En av huvudpunkterna i denna proposition var att lastbilstrafiken författningsmässigt skulle delas upp i *närtrafik* och *fjärrtrafik*. Närtrafiken skulle få utvecklas tämligen fritt, medan däremot fjärrtrafiken skulle bli föremål för detaljerade regleringar i syfte att skydda järnvägarna.

Riksdagen godkände emellertid inte propositionen och den främsta orsaken härtill var utan tvivel de snabbt förbättrade transportkonjunkturerna. Redan 1934 hade järnvägarna börjat gå med vinst igen och konkurrensproblemet föreföll inte längre vara lika aktuellt som tidigare. Den förändrade attityden beskrevs ett par år senare på följande sätt:

> "De tidigare yppade farhågorna för att den yrkesmässiga biltrafiken skulle hota järnvägarnas existens över huvud taget måste betecknas såsom överdrivna. Andra omständigheter än biltrafiken nämligen i första hand den senaste lågkonjunkturen ha varit de kraftigast verkande orsakerna till försämringen."[4]

---

1 Petri [1952] s. 190 och Krantz [1972] s. 181.
2 *SOU* 1935:12, s. 7.
3 *SOU* 1936:20.
4 *SOU* 1938:59, s. 70.

Beträffande utvecklingen inom biltrafiken framhölls följande:

"Inom den yrkesmässiga biltrafiken ha förhållandena under senare år undergått en ej oväsentlig förändring till det bättre. Enligt vad länsstyrelserna meddelat trafikutredningen motsvarar för närvarande antalet bilar i yrkesmässig trafik i stort sett det förefintliga behovet. Orsakerna till denna jämvikt torde väl huvudsakligen bero på det förbättrade konjunkturläget, som medfört ökad efterfrågan på lastbilar och möjliggjort ett bättre utnyttjande av desamma. Men även andra omständigheter ha inverkat. Sålunda torde åtskilliga tillståndsmyndigheter ha i väsentlig mån skärpt behovsprövningen i ärenden om trafiktillstånd. — — — De tidigare ej sällsynta fribytarna inom den yrkesmässiga trafiken, vilka genom ruinerande konkurrensmetoder åstadkommit oro och irritation på transportmarknaden, ha i ej obetydlig omfattning försvunnit eller övergått till mera sunda arbetsformer."[1]

1936 års riksdag godkände inte förslaget till en hård reglering av fjärrtrafiken med lastbil. Den begärde i stället ytterligare utredningar, och som en följd av detta tillsattes 1936 års järnvägskommitté med uppgift att undersöka möjligheterna att förstatliga järnvägsväsendet, 1937 års automobilskatteutredning och 1938 års järnvägstaxekommitté. Den för föreliggande framställning mest intressanta utredningen är emellertid *1936 års trafikutredning,* som år 1938 presenterade ett förslag till ny förordning för den yrkesmässiga biltrafiken. Syftet med den nya lagstiftningen var inte särskilt klart preciserat i betänkandet. Trafikutredningen uttalade sig i mycket allmänna ordalag för att man inte borde lägga "konstlade hinder i vägen för biltrafikens sunda utveckling". Samtidigt skulle inte statsmakterna bortse från "det nationalekonomiska intresset av en sund hushållning i fråga om den samlade trafikapparaten".[2]

Trafikutredningens förslag byggde huvudsakligen på 1930 års förordning, men det innehöll också vissa nyheter. Förslaget kom i praktiskt taget oförändrad form att utgöra *1940 års förordning angående yrkesmässig biltrafik.* Eftersom denna förordning har utgjort den av statsmakterna givna ramen för den yrkesmässiga biltrafikens utveckling under efterkrigstiden, och eftersom den fortfarande gäller (1976) — om än förändrad på många punkter — finns det anledning att redogöra för dess viktigaste innehåll. Det är värt att uppmärksamma att fastän förslaget till ny förordning godkändes av riksdagen år 1940, hade det inte något direkt samband med de av kriget betingade krisförhållandena. Det skall snarare ses som resultatet av ett mångårigt utredande och en intensiv transportpolitisk debatt under de kraftigt växlande konjunkturerna under 1930-talet.

2.3 1940 års yrkestrafikförordning (YTF)

Syftet med detta avsnitt är att ge en kort sammanfattning av huvudpunkterna i förordningen. Här redovisas de ursprungliga bestämmelserna, men i de fall väsentliga förändringar skett kommer detta att anges.

Enligt 1940 års YTF krävs särskilt tillstånd av myndighet för den person eller

---

[1] *SOU* 1938:59, s. 70—71.
[2] *Op. cit.,* s 72—73.

det företag som avser att utföra transporter mot betalning (i förvärvssyfte). Däremot kan var och en fritt utföra transporter uteslutande "för egen räkning".

Genom *undantagsbestämmelser* finns det dock vissa slag av transporter för vilka koncessionsplikten ej gällt. Hit har hört vissa jordbrukstransporter, t ex av mjölk, mjölkprodukter och slaktdjur (§ 2), vilka redan 1936 fick karaktären av "fria" transporter. Listan på transporter undantagna från YTF:s bestämmelser har efter 1940 utökats vid några tillfällen.

Den grundläggande principen för utfärdande av trafiktillstånd återfinns i § 12. I denna anges dels att "trafiktillstånd må meddelas endast därest den ifrågasatta trafiken finnes behövlig samt i övrigt lämplig", dels att "trafiktillstånd må meddelas allenast den, som med hänsyn till erfarenhet och vederhäftighet samt andra på frågan inverkande omständigheter befinnes lämplig såsom utövare av yrkesmässig trafik."[1] *Behovsprövningens* syfte är att skapa balans mellan utbud och efterfrågan på transportmarknaderna; *lämplighetsprövningen* tar sikte på att undersöka trafikutövarens personliga kvalifikationer för yrket.

Behovsprövning sker inte enbart vid etablering av ett åkeriföretag. En åkare, som vill byta till en större bil eller som vill skaffa ytterligare ett eller flera fordon, måste ansöka om nytt trafiktillstånd (§ 6).

Transporter med vissa slag av specialfordon, t ex tankbilar, betongbilar och möbelbussar, har sedan 1968 varit undantagna från behovsprövning, men inte från YTF:s bestämmelser i övrigt (§ 12).[2] Det finns alltså två typer av undantagstransporter: dels sådana som helt och hållet är undantagna från YTF:s bestämmelser, dels sådana som är undantagna enbart från behovsprövningen.

Förordningen skiljer mellan två slag av yrkesmässig trafik: linjetrafik och beställningstrafik. Med *linjetrafik* avses trafik "för regelbunden befordran av passagerare eller gods å viss vägsträcka eller mellan vissa orter under sådana omständigheter att bestämmanderätt i fråga om automobilens utnyttjande icke tillkommer viss trafikant eller vissa trafikanter gemensamt". All övrig trafik benämns *beställningstrafik* (§ 4). Begreppet beställningstrafik var en nyhet i 1940 års YTF och ersatte begreppen länstrafik och stadstrafik i tidigare gällande förordning. Praktiskt taget all yrkesmässig lastbilstrafik har utövats med beställningstrafiktillstånd, varför reglerna för linjetrafiken förbigås i det följande.

Enligt 1940 års YTF blev även s k *godstransportförmedling* koncessionspliktig. Därmed avses "rörelse, varigenom någon yrkesmässigt åt allmänheten ombesörjer hopsamlade eller mottagande av gods till en eller flera upplagsplatser för transport med automobil eller förmedling av anbud om utförande av godstransporter med automobil eller om tillhandahållande av gods för sådan transport . . . därest genom dylik rörelse förmedlas regelbundna transporter mellan vissa orter . . ." (§ 33). Regelbunden transport anses föreligga om två eller flera transporter per vecka äger rum i samma riktning.

---

[1] År 1972 infördes bestämmelser om s k ekonomisk lämplighetsprövning. Därigenom utökades lämplighetskriterierna till att omfatta inte bara "erfarenhet och vederhäftighet" utan även "ekonomiska förhållanden". Se vidare kapitel 4, avsnitt 4.3.

[2] Se vidare kapitel 5, avsnitt 5.3.

Bestämmelserna om särskilda tillstånd till transportförmedling var en nyhet i 1940 års YTF och tillkom för att man skulle få möjlighet att kontrollera sådana godstransporter som, om än inte formellt, i realiteten hade karaktären av linjetrafik.[1]

Ett tillstånd till beställningstrafik anger hur många lastbilar och släpfordon, som får användas i trafiken samt dessas maximilast. YTF reglerar alltså utbudet av transporter, varvid transportkapaciteten mäts med antalet fordon och deras största lastförmåga. Transportförmedlingsverksamheten regleras dock inte via bestämmelser om hur många och hur stora fordon som får sättas in i trafiken, utan de kvantitativa restriktionerna avser endast antalet turer per vecka mellan två orter.

I och med att 1940 års YTF trädde i kraft reducerades antalet *tillståndsgivande myndigheter* drastiskt. Tidigare var tillståndsgivningen splittrad på ca 150 olika myndigheter, nämligen dels länsstyrelserna, dels polismyndigheten i städerna. Genom 1940 års YTF tillkom en central myndighet för den yrkesmässiga trafiken, *statens biltrafiknämnd,* som blev tillståndsmyndighet för all beställningstrafik i landet med lastbilar med en lastförmåga över 3,5 ton (bil + släpvagn; 4,0)[2] samt för transportförmedlingsverksamheten. Övriga tillstånd till beställningstrafik utfärdades av länsstyrelserna. Syftet med denna uppdelning av tillståndsgivningen var att ge det centrala organet kontroll över de långväga transporterna.[3]

Ett tillstånd till beställningstrafik ger inte åkaren rätt att utföra körningar var som helst i landet. Ett trafiktillstånd anger nämligen dels den ort *(stationsort),* där bilen skall vara stationerad, dels det *lokalområde* till vilket bilen hör. Lokalområdet utgörs i allmänhet av ett län eller av sammanhängande delar av ett eller flera län (§ 13). Vad gäller de körningar som får utföras är huvudprincipen den att transporten skall äga rum antingen helt *inom* lokalområdet eller *till* eller *från* lokalområdet. En transport som i sin helhet sker utanför lokalområdet är inte tillåten (§ 22). Även med den begränsningen är s k fjärrtrafik möjlig inom ramen för ett tillstånd till beställningstrafik.

Bortsett från de begränsningar i rätten att utföra transporter som följer av lokalområdesbestämmelserna ger ett beställningstrafiktillstånd innehavaren rätt att i princip åta sig alla slag av transporter. Den tillståndsgivande myndigheten kan dock föreskriva begränsningar i möjligheterna att utföra transportuppdrag. Ett trafiktillstånd kan således utfärdas till att gälla transporter av t ex enbart vissa varuslag eller endast för vissa kunder (s k *individualisering av trafiktillstånd*).

Ett trafiktillstånd kan utfärdas för såväl *fysisk* som *juridisk* person. I förordningen stadgas dock att juridisk person kan erhålla tillstånd "allenast om särskilda skäl därtill äro" (§ 12). Vad gäller *trafiktillståndens giltighetstid* är huvudprincipen den att trafiken får bedrivas "tills vidare". För juridisk person har dock

---

[1] *SOU* 1938:59, s. 321—329.

[2] Denna gräns ändrades till 4,5 ton (resp. 5,5 ton) år 1950, till 6,5 ton (8,0 ton) år 1964 och till 8 ton (12 ton) år 1966.

[3] Statens biltrafiknämnd upphörde vid årsskiftet 1967/68 och sedan dess har länsstyrelserna varit tillståndsmyndighet för all beställningstrafik och för transportförmedlingsverksamheten. Se vidare kapitel 4, avsnitt 4.3.

tillstånden alltid varit tidsbegränsade, i allmänhet till tre år. Dessa särbestämmelser för juridisk person tillkom för att lämplighetsprövningen inte skulle sättas ur spel genom att ett företags aktier byttę ägare. Genom att ge tidsbegränsat tillstånd skulle myndigheterna, åtminstone i efterhand, kunna pröva lämpligheten hos den nye trafikutövaren.

Överlåtelse av trafiktillstånd är tillåten, men skälen och villkoren för överlåtelsen måste godkännas av tillståndsgivande myndighet (§ 18). När ett åkeri byter ägare, försöker tillståndsmyndigheten bedöma om köpesumman är skälig. Denna prövning infördes i syfte att stävja handel med trafiktillstånd och hindra uppkomsten av oskäligt höga good-will-ersättningar.

Om en tillståndsinnehavare gör sig skyldig till "svåra eller upprepade överträdelser" av YTF:s bestämmelser kan tillståndsgivande myndighet utdela varning, dra in tillståndet för viss tid eller återkalla det helt (§ 19).

Eftersom den yrkesmässiga lastbilstrafiken via koncessionssystemet är förbehållen vissa personer och företag har YTF innehållit bestämmelser som avsett att förhindra att tillståndsinnehavaren otillbörligt utnyttjar den förmån som trafikrättigheterna som sådana ger. Således fanns det tidigare bestämmelser om transportplikt och om maximitaxor, men de avskaffades år 1966 respektive 1972.

Transportplikten (§ 23) innebar att en tillståndsinnehavare i princip inte kunde vägra att utföra en beställd körning. Bestämmelsernas utformning och konkurrensläget på transportmarknaderna ledde emellertid till att transportplikten kom att sakna praktisk betydelse.[1]

Bestämmelserna om *maximitaxor* (§ 29) var inte förenade med kravet att tillämpade fraktavtal skulle vara offentliga. Eftersom beställningstrafiken med lastbil i stor utsträckning baseras på individuella fraktavtal av annan konstruktion än de av tillståndsmyndigheterna fastställda typerna av maximitaxor, kom maximitaxorna att bli tillämpliga på endast en ringa del av trafiken.

T o m år 1971 var tillståndsinnehavarna skyldiga att föra *transporthandlingar* och *driftsstatistik* av vissa slag (§ 31) samt hålla dessa tillgängliga för granskning av tillståndsmyndigheterna. Syftet med driftsstatistiken (de s k körrapporterna) var att ge myndigheterna visst underlag för behovsprövningen.

2.4 Sammanfattning

Vår första biltrafikförordning — 1906 års — var inriktad på säkerhets- och ordningsfrågor, varvid omsorgen om transportkonsumenterna och hänsynen till vägars och broars beskaffenhet spelade en dominerande roll. Bilismens begynnande expansion efter första världskrigets slut ledde bl a till en snabb ökning av busslinje- och droskbiltrafiken. Konkurrensen mellan järnvägs- och landsvägstrafik och mellan företag inom landsvägstrafiken kom snart att uppfattas som ett allvarligt problem för samhället. 1923 års motorfordonsförordning var det första försöket att lagstiftningsvägen lösa detta problem. Då infördes nämligen behovs-

---

1 *SOU* 1961:24, s. 28.

och lämplighetsprövning vid meddelande av tillstånd till busslinje- och droskbiltrafik. Däremot gällde sådan prövning bara i undantagsfall den yrkesmässiga lastbilstrafiken.

I takt med lastbilstrafikens ökning växte kraven på en hårdare reglering även av åkeriernas verksamhet. Genom 1930 års motorfordonsförordning blev behovs- och lämplighetsprövning obligatorisk även för yrkesmässig lastbilstrafik.

Under 1930-talet styrdes det transportpolitiska tänkandet i hög grad av konjunkturläget. Den till följd av lågkonjunkturen kraftiga trafikminskningen på järnvägarna tolkades i vida kretsar som en effekt av framför allt den växande konkurrensen från lastbilstrafiken. Nyetableringen av åkeriföretag ansågs leda till en "hejdlös" konkurrens mellan lastbilsföretagen. Från såväl järnvägarnas som de etablerade åkarnas sida restes krav på en "sund", dvs skärpt, reglering av lastbilstrafiken.

Fjärrtrafiken med lastbil började växa fram under 1930-talet och just denna trafik ansågs hota järnvägarnas existens. De statliga trafikutredningar som tillsattes under 1930-talet inriktades bl a på att lösa vad som kallades fjärrtrafikens problem. År 1936 föreslog regeringen långtgående detaljregleringar av denna trafik, men förslaget godkändes inte av riksdagen. Den främsta orsaken härtill var de snabbt förbättrade transportkonjunkturerna; konkurrensproblemen föreföll inte längre lika besvärliga som bara några år tidigare.

Det mångåriga statliga utredandet av trafikfrågorna och den livliga transportpolitiska debatten under 1930-talet utmynnade i 1940 års YTF. Denna förordning utgör i två avseenden en milstolpe i svensk trafiklagstiftning. För det första bildar den slutsteget i den utveckling från trafiktekniska bestämmelser till konkurrensreglering som lagstiftningen rörande den yrkesmässiga biltrafiken undergått sedan 1900-talets början. Ett uttryck för detta är bl a att bestämmelserna rörande den yrkesmässiga trafiken år 1940 för första gången samlades i en särskild författning; tidigare hade de ingått i den allmänna motorfordonsförordningen. För det andra har huvudprinciperna i 1940 års YTF gällt ända in i våra dagar. Förändringar har visserligen skett på vissa punkter, främst till följd av riksdagens principbeslut år 1963 om nya riktlinjer för transportpolitiken, men de har inte förmått rubba det grundläggande innehållet i 1940 års YTF.

Syftet med de statliga regleringarna av den yrkesmässiga trafiken har varit att begränsa konkurrensen dels inom åkerinäringen, dels mellan järnväg och lastbil. Konkurrensbegränsningarna har emellertid inte gällt all lastbilstrafik. Vissa slag av transporter, främst vissa jordbruksprodukter, har varit undantagna från bestämmelserna om yrkesmässig trafik. Vidare har *den icke yrkesmässiga lastbilstrafiken* ("firmabilarna") hela tiden legat utanför koncessionssystemet. Firmabilstrafiken har dock varit föremål för en viktig konkurrensbegränsning: transporter mot betalning för "annans räkning" har inte varit tillåtna.

Tillämpningen av 1940 års yrkestrafikförordning fram till år 1964

Syftet med detta kapitel är att mot bakgrund av YTF:s ganska allmänt hållna formuleringar försöka belysa den praxis som utvecklades vid myndigheternas behandling av tillståndsärendena fram till år 1964. Därvid kommer intresset att koncentreras till två frågor: (1) Vilka *problem* ställdes myndigheterna inför då det gällde att tillämpa 1940 års YTF? (2) Hur pass restriktiv var *etablerings- och kapacitetskontrollen?* För att senare (i kapitlen 4 och 5) rätt kunna bedöma innehållet i och effekterna av 1963 års nya transportpolitik är det nödvändigt att först belysa dessa frågor för perioden fram till år 1964.

Kapitlet har följande uppläggning. I syfte att konkretisera de tillståndsgivande myndigheternas problem ges i avsnitt 3.1 ett exempel på hur ett tillståndsärende handlades i normalfallet. Med detta exempel som bakgrund behandlas sedan några av de huvudpunkter i 1940 års YTF, där tillämpningen vållat problem av principiell eller praktisk art.

Framställningen koncentreras till behovsprövningen och de problem som varit förknippade med denna (avsnitt 3.2). Detta motiveras av att just regleringen av transportkapaciteten varit det centrala i 1940 års YTF. Övriga områden som behandlas är lämplighetsprövningen (avsnitt 3.3), kompetensfördelningen mellan BTN och länsstyrelserna (avsnitt 3.4) samt regleringen av fjärrtrafiken med lastbil (avsnitt 3.5). Det sistnämnda ämnesområdet har rönt stor uppmärksamhet i den transportpolitiska debatten och det finns därför anledning att här företa en rätt utförlig analys.

I avsnitt 3.6 kommer tillståndsgivningen och den yrkesmässiga trafikens utveckling att belysa i kvantitativa termer. Tyngdpunkten ligger här i en redovisning av IUI:s undersökning av tillståndsärenden, som BTN handlade under perioden 1953—1963. Därutöver behandlas sysselsättnings- och kapacitetsutvecklingen inom den yrkesmässiga trafiken samt fjärrtrafikens utveckling.

3.1 Ett exempel på handläggningen av tillståndsärenden

Vi tänker oss följande situation. Lastbilschauffören A, som bor i Sandviken, har för avsikt att etablera sig som åkeriägare. A har tidigare i fem år arbetat som chaufför hos en åkare på orten, men han vill nu bli sin egen. Genom sin allmänna kunskap om transportförhållandena på orten och genom samtal med transportchefen på ett av de större industriföretagen tror han att det finns möjligheter att försörja sig som åkare. A har också haft kontakt med en bilhandlare om köp av

en två år gammal lastbil, lastande högst 8 ton, och en släpvagn, lastande högst 6 ton. Något köpekontrakt har dock inte undertecknats. Enligt gällande bestämmelser har A inte rätt att etablera sig som åkare förrän BTN har givit honom koncession att driva sådan rörelse. A beslutar att söka trafiktillstånd (eller "trafikrättigheter" som det också kallas) och myndigheternas handläggning av detta ärende beskrivs i det följande.[1]

1. A sänder en *ansökan till BTN* i Stockholm och anger i denna att han önskar att med Sandviken som stationsort bedriva beställningstrafik för godsbefordran med en lastbil lastande högst 8 ton och en släpvagn lastande högst 6 ton.

2. BTN remitterar A:s ansökan till *länsstyrelsen* i Gävleborgs län.

3. Länsstyrelsen *kungör* att en ansökan om trafiktillstånd har inkommit. Detta sker genom en annons i en eller flera av ortens dagstidningar.

4. Länsstyrelsen översänder ansökningshandlingarna till *länets åkeriförening* (åkarnas branschsammanslutning inom länet) för yttrande. Åkeriföreningens ombudsman tar hand om ärendet och gör en bedömning av om det finns *behov* av ytterligare en bil plus släpvagn inom den del av länet, där A avser att bedriva trafik. Vidare tar man ställning till om A kan anses vara *lämplig* som trafikutövare. Ansökningshandlingarna jämte åkeriföreningens yttrande går sedan tillbaka till länsstyrelsen.

5. Länsstyrelsen remitterar handlingarna till den *lokala polismyndigheten,* som avger yttrande över A:s lämplighet som trafikutövare. Polismyndigheten kontrollerar bl a om A gjort sig skyldig till trafikförseelser. Däremot tar polismyndigheten inte ställning i behovsprövningsfrågan.

6. Eftersom det i detta fall rör sig om ett tungt ekipage (14 tons maximilast) hör länsstyrelsen därefter statens järnvägar i ärendet. SJ:s distriktförvaltning meddelar länsstyrelsen om det med hänsyn till SJ:s transportkapacitet finns anledning att ge trafiktillstånd till ytterligare ett tungt lastbilsekipage i Sandvikenområdet.

7. Sedan länsstyrelsen erhållit ovannämnda yttranden granskar den de senaste månadernas *körrapporter,* dvs den driftstatistik som de inom lokalområdet befintliga åkarna enligt BTN:s bestämmelser är skyldiga att regelbundet lämna till myndigheterna. Därvid intresserar sig länsstyrelsen främst för den genomsnittliga sysselsättningstiden per bil under det senaste halvåret. Om denna stadigvarande legat *över* den normala, tas detta som en indikation på att det finns behov av ökad transportkapacitet. Om den genomsnittliga sysselsättningstiden däremot legat *under* den normala, anses den redan tillgängliga transportkapaciteten vara fullt tillräcklig tills vidare. På grundval av inkomna yttranden samt efter studium av körrapporterna ger länsstyrelsen i ett *yttrande till BTN* sin syn på frågan om A skall få det trafiktillstånd han sökt.

---

[1] Det bör observeras att proceduren skulle i princip ha varit densamma om t ex en åkare med tre lastbilar önskade sätta in ytterligare ett fordon i trafik eller om en åkare med en lastbil, lastande högst 7 ton, ville byta denna bil mot en större, lastande 10 ton.

D-nr B 8051/60

Meddelat den 3 jan 1961

Anslaget den 5 jan 1961

Avskrift till 1) länsstyrelsen i U Län

:/. 2 avskrifter ävensom handlingarna bifogas.

2) Kungl. Järnvägsstyrelsen.

3) .....

Tillstånd att tills vidare .....

bedriva beställningstrafik för godsbefordran .....

med en bil jämte släpvagn, med vilka a fordon må befordras en last av tillhopa högst 20.500 kg, därav å bilen högst 9.000 kg.

Lokalområde: Västmanlands län

Tillståndshavare	Stationsort	Län
Jansson, Gustav Vilhelm Emanuel	Västerås	U

Adress

Grytabergsvägen 16, Västerås

Trafiken skall, vid äventyr att trafiktillståndet eljest kan komma att återkallas, hava tagit sin början senast en månad efter det detta tillstånd vunnit laga kraft eller, i händelse av besvär, slutligen fastställts.

För trafiken skall gälla den maximitaxa för beställningstrafik för godsbefordran, som blivit kungjord av länsstyrelsen i det län, inom vilket bilen är stationerad.

Med stöd av 44 § förenämnda förordning förordnar biltrafiknämnden att detta trafiktillstånd skall gälla utan hinder av att det icke vunnit laga kraft.

När detta trafiktillstånd vunnit laga kraft eller, i händelse av besvär, slutligen fastställts, skall det av biltrafiknämnden .....

för tillståndshavaren .....

den 24 februari 1956 meddelade tillståndet att med Västerås som stationsort bedriva beställningstrafik för godsbefordran upphöra att gälla. .....

PÅ STATENS BILTRAFIKNÄMNDS VÄGNAR

8. På grundval av länsstyrelsens yttrande (bifall eller avstyrkande) *beslutar BTN* i ärendet. Om länsstyrelsen anser att A:s ansökan bör bifallas, är det troligt att BTN beslutar att utfärda ett trafiktillstånd för A. Det kan emellertid tänkas att BTN kräver kompletterande upplysningar från länsstyrelsen innan beslut fattas.

9. Vi antar att BTN beslutar att bifalla A:s ansökan. BTN meddelar därefter A sitt beslut och denne erhåller därvid ett trafiktillstånd, vars utformning framgår av exemplet på s. 49.[1]

10. *Handläggningstiden,* från det datum, då A sände in sin ansökan till BTN, till det då trafiktillståndet erhölls, har uppgått till ca fyra månader.

11. Om länsstyrelsen avstyrkt bifall till A:s ansökan, hade BTN enligt praxis skickat länsstyrelsens yttrande till A "för påminnelse", så att A skulle få tillfälle att bemöta de argument som länsstyrelsen anfört för sitt avstyrkande. Därefter skulle BTN fatta beslut i ärendet.

12. Om BTN avslagit A:s ansökan, skulle A ha kunnat *anföra besvär hos Kungl Maj:t* över BTN:s beslut. En sådan besvärsskrivelse hade då behandlats inom kommunikationsdepartementet, som också skulle haft att fatta det slutgiltiga beslutet.

De för A kritiska punkterna i denna procedur är dels prövningen av om det finns *behov* av den utökade transportkapacitet, som blir följden av att A får tillstånd att sätta in sitt ekipage i trafik, dels prövningen av om A är *lämplig* som företagare i branschen.

3.2 Behovsprövningen

Den centrala punkten i 1940 års YTF har varit behovsprövningen som syftat till att skapa balans mellan utbud och efterfrågan på transporter. 1936 års trafikutredning uttryckte detta på följande sätt: "Behovsprövningen är givetvis av betydelse ej endast i fråga om konkurrensen med andra trafikmedel utan även med avseende å förhållandet mellan trafikutövarna inbördes. Genom denna behovsprövning erhålles möjlighet att anpassa trafikapparatens storlek efter det förefintliga behovet."[2]

På de flesta andra marknader för varor och tjänster förutsätts att balans mellan utbud och efterfrågan nås via marknadskrafterna. För transportmarknadernas del däremot har YTF:s bestämmelser om behovsprövning inneburit att samhället uppdragit åt statliga myndigheter att reglera utbudet av transportkapacitet i relation till den förväntade efterfrågan. Systemet innebär — något tillspetsat uttryckt — att BTN och länsstyrelserna ansetts vara bättre skickade att bedöma marknadsutvecklingen än de företag som opererar på transportmarknaderna eller vill etablera sig i branschen.

---

[1] Detta exempel gäller ändring av ett tidigare beviljat tillstånd. Om det i stället hade varit fråga om ett nytt tillstånd, hade de sista sex raderna överkorsats (från "När detta trafiktillstånd . . .").
[2] *SOU* 1938:59, s. 75.

I det följande behandlas de metoder som tillståndsmyndigheterna använt för att lösa denna uppgift samt de praktiska och principiella problem som därvid uppstått. I 1940 års YTF saknas helt anvisningar om hur behovsprövningen rent praktiskt skall gå till, bortsett från bestämmelserna om kungörelse- och remissförfarandet (§ 9). Den praxis, som utvecklades redan de första åren efter förordningens tillkomst, fick därför betydelse under lång tid framåt.

Beslutsunderlaget

Behovsprövningssystemet innebär att den tillståndsgivande myndigheten vid varje ansökan om trafiktillstånd försätts i en prognossituation. Den har därvid att ta ställning till bl a följande frågor: Kommer efterfrågan på transporter att öka inom det geografiska område där den sökande avser att bedriva trafik? Kan en viss förväntad ökning av efterfrågan tillgodoses genom den transportkapacitet som redan finns eller behövs en utökning?

Myndigheternas överväganden och beslut har enligt förordningens bestämmelser och enligt praxis baserats på följande underlag:

(a) kungörelse- och remissförfarandet
(b) driftstatistik
(c) allmän kunskap om de lokala förhållandena.

Syftet med *kungörelse- och remissförfarandet* har varit att "bereda trafikföretag, sammanslutningar av utövare av yrkesmässig trafik samt andra inom länet, vilka ärendet kan angå, tillfälle att yttra sig" (§ 9). Enligt samma paragraf är polismyndigheten inom bilens stationsort föreskriven som remissinstans.

Exemplet i avsnitt 3.1 på handläggningen av ett tillståndsärende återger den praxis som utvecklats vad gäller remissförfarandet. Åkeriföreningarna i de olika länen har spelat en central roll i detta sammanhang och nämns även i förordningen ("sammanslutningar av utövare av yrkesmässig trafik"). En av de viktigaste uppgifterna för åkeriföreningarnas ombudsmän har varit att bevaka tillståndsfrågorna. Över praktiskt taget varje remitterad ansökan om trafiktillstånd har länets åkeriförening avgett yttrande till länsstyrelsen.

Diskussioner med företrädare för såväl åkerinäringen som tillståndsmyndigheterna har gett vid handen att åkeriföreningarnas yttranden oftast har vägt tungt. Detta beror inte bara på att de i flertalet fall varit de enda som framfört åsikter till länsstyrelserna, utan även på att de genom den dagliga kontakten med åkare och befraktare ansetts besitta goda kunskaper om den framtida utvecklingen på transportmarknaderna och om behovet av ökad kapacitet.

Det har tyvärr inte varit möjligt att inom ramen för detta arbete undersöka hur ofta länsstyrelserna vid sina ställningstaganden till ansökningar gått emot åkeriföreningarnas yttranden. En sådan undersökning vore emellertid väl värd att göra för att närmare undersöka branschintressenas inflytande på besluten. Det vore bl a intressant att analysera om åkeriföreningarna regelmässigt varit mer positiva till utvidgning av befintliga åkeriföretag än till nyetablering.

Under 1940- och 1950-talen och även långt in på 1960-talet yttrade sig SJ

nästan alltid över ansökningar som gällde fjärrtrafik med lastbil. Det förekom ytterst sällan att SJ därvid yrkade bifall till en ansökan om trafiktillstånd; som regel ansåg man att trafikbehoven bäst kunde tillgodoses via existerande transportmedel, dvs i första hand SJ. Sedan slutet av 1960-talet har SJ:s bevakning av trafiktillståndsärendena inte skett lika regelbundet och systematiskt som tidigare.

Det har ytterst sällan hänt att några andra än åkeriföreningarna och SJ yttrat sig. Transportköparnas regionala och centrala organisationer har sällan engagerat sig i tillståndsgivningsfrågorna. I slutet av 1940-talet framhöll länsstyrelsen i Jönköpings län i detta sammanhang följande:

> "Det för närvarande föreskrivna kungörelseförfarandet . . . torde i många fall utan nämnvärda olägenheter kunna slopas. De protester eller erinringar, som då och då inkomma till länsstyrelsen i anledning av sådan kungörelse, göras regelmässigt av andra trafikutövare och nästan aldrig av andra personer eller sammanslutningar."[1]

Innehav av trafiktillstånd har varit förenat med vissa skyldigheter, till vilka bl a hört att till myndigheterna lämna uppgifter om den trafik som bedrivits (§ 31). *Driftstatistiken,* som var obligatorisk t o m år 1971, redovisades av trafikutövarna på särskilda blanketter, s k körrapporter. Åkeriföreningarna (eller lastbilscentralerna) i de olika länen sammanställde varje månad körrapporterna till s k huvudsammandrag, ett för lokaltrafik och ett för fjärrtrafik. Huvudsammandragen skickades sedan till länsstyrelsen och till BTN. S k fristående åkare, dvs sådana som ej var medlemmar i Svenska Åkeriförbundet (tidigare Svenska Lasttrafikbilägareförbundet) sände i allmänhet sina körrapporter direkt till länsstyrelsen.[2]

Det primära syftet med driftstatistiken var att ge myndigheterna visst underlag för beslut i tillståndsärenden. Därtill utnyttjades den av myndigheter, trafikföretag och andra intresserade för att följa den allmänna utvecklingen av den yrkesmässiga lastbilstrafiken.

Av de data som redovisades i driftstatistiken utnyttjades i samband med behovsprövningen i allmänhet endast uppgifter om *använd tid* för bilarna. Länsstyrelsen studerade hur hög den genomsnittliga sysselsättningstiden per bil var inom det lokalområde eller lastbilscentralområde där den sökande avsåg att bedriva trafik. Om sysselsättningstiden varaktigt — i detta sammanhang lika med de senaste fem à sju månaderna — låg över den normala ansågs detta utgöra en indikator på att det fanns behov av ökad transportkapacitet. Om däremot sysselsättningen låg under den normala, ansåg man att den redan tillgängliga transportkapaciteten inom området i fråga tills vidare var fullt tillräcklig. Såsom normal

---

[1] *Decentraliseringsutredningens PM nr 10* angående yrkesmässig automobiltrafik, stencil, 27 januari 1948, s. 31—32.

[2] En detaljerad redogörelse för och analys av driftstatistikens insamling, bearbetning och innehåll återfinns i *PM ang. statens biltrafiknämnds transportstatistik* (stencil, 1963), som författaren utarbetat på uppdrag av BTN. BTN offentliggjorde regelbundet sammanställningar av driftstatistiken i Kommersiella meddelanden åren 1948—50, i Statistisk tidskrift åren 1951—62 och i SCB:s Allmän månadsstatistik åren 1963—67. Därefter har motsvarande data redovisats av SCB i serien Statistiska meddelanden t o m år 1971, då insamlandet av denna statistik upphörde.

betraktades en sysselsättningstid på 175 à 180 timmar per bil och månad.[1]

Myndigheternas praxis att använda körrapporterna som beslutsunderlag vid tillståndsgivningen är inte helt invändningsfri. För det första kan man fråga sig om körrapporternas redovisning av använd tid var tillförlitlig, dvs om den korrekt återgav de verkliga transportprestationerna. Det finns skäl som talar för såväl "underrapportering" som "överrapportering" av den faktiska sysselsättningstiden. Det är emellertid sannolikt att den redovisade sysselsättningen relativt väl avspeglade den faktiska. De etablerade åkarna löpte nämligen vissa risker om de systematiskt underrapporterade eller överrapporterade. Genom underrapportering bäddade man för svårigheter att expandera redan befintliga företag; genom överrapportering ökade risken för att nya företag kom in på marknaden.

För det andra — och detta är det viktigaste — kan man ifrågasätta metoden att låta historiska data om sysselsättningen utgöra en indikator på den framtida efterfrågan på lastbilstransporter. Metoden innebar i själva verket att man baserade en prognos för de kommande årens efterfrågan på lastbilstransporter på data om den existerande bilparkens sysselsättning under det *senaste halvåret.*

Anpassningsmekanismer

Såväl de tillståndsgivande myndigheterna som trafikföretagen har självfallet varit medvetna om att dessa metoder att bedöma trafikbehoven inte varit helt tillfredsställande. Genom praxis — och delvis redan via YTF:s bestämmelser — har anpassningsmekanismer av olika slag utvecklats och trätt i funktion som hjälpmedel att lösa problemet att via ett behovsprövningssystem nå balans mellan utbud och efterfrågan. Genom olika åtgärder har man vidare sökt förenkla den administrativa handläggningen av tillståndsärendena.

Förenklad handläggning

En mycket stor del av alla ansökningar om trafiktillstånd har gällt bilbyten, varvid det nya fordonet i allmänhet haft högre lastkapacitet än det gamla. För att förenkla handläggningen av sådana ärenden infördes i YTF (§ 11) den bestämmelsen att om *lastkapaciteten i samband med bilbyte inte ökar med mer än 15 procent,* bortfaller det obligatoriska kungörelse- och remissförfarandet. Sådan s k förenklad handläggning har i praktiken inneburit att någon behovsprövning ej sker. Bilbytet har så att säga endast registrerats av tillståndsmyndigheten, men ett nytt trafiktillstånd har dock utfärdats.

Förenklad handläggning kan enligt § 11 ske även vid ansökan om s k *korttidstillstånd,* dvs trafiktillstånd som utfärdas att gälla för en tid av högst sex månader. Systemet med korttidstillstånd har framför allt använts då det gällt att snabbt öka transportkapaciteten till följd av en tillfällig, stark ökning i efterfrågan. Som exem-

[1] I timantalet ingick inte bara den direkta körtiden utan även använd tid för lastning och lossning samt för framkörning och eventuell tomkörning i retur. I anvisningarna på körrapporten definieras använd tid som "den tid som bilen stått till beställarens förfogande".

pel på detta kan nämnas transporter i samband med anläggningsarbeten och skogsavverkningar.

På grund av det tidsödande remissförfarandet har handläggningstiden för ett tillståndsärende normalt varit fyra månader. Mot denna bakgrund är det naturligt att man via bestämmelserna om förenklad handläggning och korttidstillstånd velat ge åkarna möjlighet att snabbt kunna sätta in fordon i trafik för att möta ett uppenbart trafikbehov av större omfattning, men av tillfällig karaktär.

Korttidstillstånden har ofta utnyttjats i syfte att utjämna skillnader mellan olika län vad gäller utbud och efterfrågan på åkarbilar. Om det t ex rått stor efterfrågan på timmerbilar i Gävleborgs län och det samtidigt funnits överskott på sådana i Uppsala län, har man utfärdat korttidstillstånd för vissa bilar från det senare länet för att utföra transporter inom Gävleborgs län. Därvid har korttidstillstånden inkluderat bestämmelser om *tillfälligt ändrat lokalområde*. Kombinationen av korttidstillstånd och tillfälligt ändrat lokalområde har mest förekommit då det gällt skogstransporter och transporter i samband med större byggnads- och anläggningsarbeten, t ex vägarbeten, kraftverk och flygplatser.

Ett trafiktillstånd har alltid innehållit föreskrifter om stationsort och lokalområde för trafikutövaren. Eftersom endast sådana transporter som tillgodoser lokalområdets behov är tillåtna har en åkare inte haft möjlighet att utföra transporter var som helst i landet. Det är mot den bakgrunden man har att se myndigheternas praxis att i vissa sammanhang medge "tillfälligt ändrat lokalområde" eller "utökat lokalområde". Därigenom har en tillfällig geografisk obalans i utbud och efterfrågan på åkarbilar kunnat utjämnas och man har åstadkommit ett effektivare utnyttjande av den existerande fordonsparken. Inte minst ur de etablerade åkarnas synvinkel har denna anpassningsmekanism inneburit klara fördelar. Lediga bilar har fått sysselsättning och i områden som tillfälligt haft brist på bilar har utfärdandet av nya tillstånd, vilket skulle kunna medföra permanent överkapacitet, förhindrats.

Systemet med s k reservtillstånd har utgjort en speciell form av korttidstillstånd med syfte att klara toppbelastningar i trafiken. Det har sitt ursprung i förekomsten av s k *reservbilar* hos vissa åkare, men det bör understrykas att reservtillstånd och reservbilar inte är helt synonyma begrepp.

Om en åkare har ett trafiktillstånd som gäller för t ex tre bilar, möter det inget hinder för honom att hålla sig med en reservbil, förutsatt att inte mer än tre bilar samtidigt är insatta i trafik. Trafiktillstånden är nämligen enligt § 5 YTF inte knutna till ett visst eller vissa fordon. Först genom s k *anmälan* av ett fordon (§ 25) konkretiseras tillståndet till att gälla för en viss bestämd bil (eller flera bilar).[1] En trafikutövare som disponerar över fler bilar än vad som täcks av

---

[1] Tidigare skulle fordon vara såväl "godkända" som "anmälda" innan de fick brukas i yrkesmässig trafik. År 1957 upphörde bestämmelsen (§ 25) att lastbil i yrkesmässig trafik skulle vara "godkänd" för sådan trafik innan den fick användas. I och med att denna bestämmelse upphörde, kan man säga att det definitiva slutsteget togs i den utveckling från rent tekniska bestämmelser till näringsrättslig reglering, som förordningarna angående den yrkesmässiga lastbilstrafiken undergått sedan 1900-talets början och som här tidigare behandlats i kap. 2. (Se Sundberg [1962] s. 157.)

trafiktillståndet kan alltså sätta in sin reservbil i trafik om t ex en ordinarie bil behöver tas ur trafik för reparation. Därvid måste dock två åtgärder vidtas: dels skall anmälan ske till länsstyrelsen, dels skall det s k beteckningsmärket (den gröna trafikbilskylten) flyttas över från den ordinarie bilen till reservbilen. Det bör tilläggas att en reservbil inte får ha högre lastkapacitet än den ordinarie bil den skall ersätta.

Under början av 1950-talet introducerades begreppet *reservtillstånd*. Genom särskilda föreskrifter, som BTN utfärdade för Stockholms stad år 1953, för Göteborgs och Bohus län år 1955 och slutligen för hela riket år 1956, bestämdes att länsstyrelse, vid tillfällig ökning av transportbehovet, skulle kunna förordna att reservbilar med s k reservtillstånd sattes in i trafik. Sådana bilar skulle ha *röd* trafikbilskylt, medan ordinarie bilar skulle ha grön. Genom denna kungörelse fick myndigheterna möjlighet att tillfälligt öka utbudet av bilar vid toppbelastningar i trafiken.[1] I praktiken har detta tillgått så att länsstyrelsen vid vissa tillfällen genom annonser i dagspressen kungjort att bilar med reservtillstånd får sättas in i trafik under en viss bestämd period. Det bör här observeras att en åkare i och för sig inte behöver ha ett reservtillstånd (dvs ha en röd trafikbilskylt) för att få sätta in en reservbil i trafik. Som tidigare nämnts kan en reservbil också användas som ersättare för en ordinarie bil.

Vad gäller systemet med korttidstillstånd bör också nämnas att det kommit att användas även i helt andra sammanhang än i syfte att klara tillfälliga toppar i efterfrågan. Det förekommer ibland att en åkare byter till en större bil (mer än 15 procents ökning av lastförmågan) redan innan han ansökt om trafiktillstånd för den nya bilen. För att han skall få formell rätt att omedelbart utnyttja den nya bilen kan ett korttidstillstånd utfärdas för den tid som åtgår för handläggningen av hans ansökan om vanligt trafiktillstånd. Syftet med korttidstillståndet är således i detta fall att *undvika stilleståndd* för en bil under några månader till följd av att den sökande gått händelserna i förväg genom att först köpa en bil och sedan ansöka om trafiktillstånd för denna. Myndigheternas praxis att utfärda korttidstillstånd i dylika fall torde knappast ha varit förutsedd vid tillkomsten av 1940 års YTF.

Individualisering av trafiktillstånd

Bortsett från de geografiska begränsningar i rörelsefriheten, som följer av bestämmelserna om stationsort och lokalområde, ger ett trafiktillstånd innehavaren full frihet att utföra alla slag av transporter. Genom vissa bestämmelser i YTF har emellertid myndigheterna fått möjlighet att individualisera trafiktillstånden, dvs föreskriva att ett tillstånd gäller för endast visst slag av trafik. I § 12 sägs nämligen: "Därest förhållandena därtill föranleda, bör tillståndet begränsas att

---

[1] Följande utdrag ur ett trafiktillstånd, beviljat av länsstyrelsen i Västerbottens län den 25 juli 1963, är ett exempel på hur ett reservtillstånd formuleras: "Trafik på grund av detta tillstånd må allenast utövas *antingen* då ordinarie bil i tillståndshavarens trafik är tagen ur drift till följd av reparation eller dylikt *eller* då lsn i AC län förordnat, att tillståndet må utnyttjas."

omfatta *vissa slag av transporter*" (kursiverat här). Denna bestämmelse fanns inte i föregångarna till 1940 års YTF. I propositionen till 1940 års riksdag gjorde departementschefen följande uttalande: ". . . tillståndets omfattning skall rättas efter vad som med hänsyn till förhållandena i varje särskilt fall är erforderliga . . ."[1]

Varken statsrådets uttalande eller formuleringen i § 12 anger särskilt klart när det finns anledning att individualisera trafiktillstånden. "Därest förhållandena därtill föranleda" är ett kriterium som kan tolkas på olika sätt. Det finns därför anledning att närmare beröra hur myndigheternas praxis utvecklats i detta sammanhang.

Redan i slutet av 1940-talet diskuterades frågan när det kunde anses berättigat att begränsa ett trafiktillstånds omfattning. Vid denna tid var dock regeln den att man utfärdade "generella" tillstånd; individualiserade tillstånd förekom endast undantagsvis.[2]

Under 1950-talet blev individualisering av trafiktillstånd med tiden allt vanligare. Detta framgår av den undersökning som gjorts inom IUI av samtliga de tillstånd som BTN utfärdade under månaderna februari och oktober åren 1953, 1955, 1957 och 1959.[3] Av samtliga bilar, för vilka tillstånd utfärdades under dessa perioder (såväl nya tillstånd som övertaganden och bilbyten) hade år 1953 28,5 % trafiktillstånd som på något sätt var begränsade till sin omfattning och åren 1955, 1957 och 1959 omkring 40 %. Även under början av 1960-talet låg andelen individualiserade tillstånd på en hög nivå. Av det totala antalet bilar i E-, F-, O-, W- och AC-län, för vilka BTN utfärdade tillstånd, uppgick andelen med individualiserade tillstånd till 42 % år 1961, 37 % år 1962 och 39 % år 1963.

De individualiserade tillstånden har i allmänhet preciserat vilka varuslag som trafikutövaren haft rätt att transportera. Som exempel på dylika begränsningar kan följande utdrag ur utfärdade tillstånd anges:

"transporter av skogsprodukter och grus samt andra lokala transporter";

"befordran av grus, sten och schaktmassor";

"transporter av skogsprodukter på allmän väg en sträcka av högst 10 kilometer" (gällande traktortåg);

"grävmaskiner och traktorer samt andra typer odelbara laster";

"dock må släpvagnarna begagnas endast så länge med desamma utföres transporter av jordbruksprodukter, tegel och annat byggnadsmaterial";

"släpvagn må begagnas endast för befordran av skogsprodukter";

"befordran av lös cement och kalk i speciellt inrättade tankfordon";

"i trafiken må jämväl till och med 1966 årligen under tiden 1 maj—31 oktober för befordran av asfalt och vägtjära begagnas en släpvagn lastande högst 15 500 kg";

"befordran huvudsakligen av bryggeriprodukter men jämväl av annat gods åt Kooperativa Produktionsföreningen i Umeå, Kooperativa lagercentralen i Skellefteå samt Kooperativa Produktionsföreningen i Skellefteå";

"transport av oljor".

---

[1] Prop. 1940:115, s. 97.
[2] Odén [1949] s. 348.
[3] Denna undersökning presenteras i det följande på s. 66 ff.

Individualiseringen av trafiktillstånd har haft samma syfte som behovsprövningen över huvud taget, nämligen att begränsa konkurrensen dels mellan lastbil och järnväg, dels inom den yrkesmässiga trafiken. Det är mot bakgrund av syftet att begränsa konkurrensen mellan lastbil och järnväg man har att se föreskrifter av typen "släpvagnen må användas endast för befordran av skogsprodukter". Genom denna begränsning av trafikrättigheterna ville BTN förhindra att tunga ekipage sattes in i fjärrtrafik och därmed konkurrerade med SJ. Bil plus släp kunde ju bli ett konkurrenskraftigare ekipage i fjärrtrafik än enbart bilen. Tillstånd som föreskriver begränsningar till enbart "lokala transporter" har haft samma syfte.

Konkurrensen inom åkerinäringen har begränsats genom att tillstånden ibland angett vilka varuslag som får transporteras. Det har då ofta varit fråga om transporter med specialfordon (petroleumprodukter, betong, lös cement, etc). En åkare som erhöll ett sådant individualiserat tillstånd kunde inte utan vidare byta ut sin specialbil mot en flakbil för att därigenom kunna operera på en större marknad.

Det bör här tilläggas att de som sökt trafiktillstånd ofta preciserat vilka slag av transporter de planerar att utföra eller vilka kunder de avser att betjäna. Tillståndsmyndigheten har kanske, till följd av remissinstansernas yttrande, tvekat att utfärda ett generellt tillstånd men ansett att det ändå kunde vara berättigat att bevilja ett begränsat tillstånd, som då anpassats till just de slag av transporter som den sökande angett.

Det har sannolikt funnits ett visst samband mellan å ena sidan graden av restriktivitet i tillståndsgivningen och å andra sidan antalet individualiserade trafiktillstånd. Ju hårdare behovsprövningen varit, såväl vid nyetablering som utvidgning, desto oftare torde individualiserade tillstånd ha utfärdats. Om vidare de etablerade åkarna och de som önskat bli åkare allmänt haft den tron att det varit svårt att få nya eller utvidgade generella tillstånd, har det sannolikt funnits en benägenhet att redan vid ansökan om tillstånd hänvisa till speciella transportbehov, som sedan tillståndsmyndigheten tagit fasta på vid utfärdande av tillstånd.

Ledigförklarande av trafiktillstånd

Det visade sig redan under början av 1950-talet att handläggningen av tillståndsärendena var förenad med vissa praktiska problem. I framför allt storstadslänen kom ansökningarna i tät följd till länsstyrelsen. Om man försökte få en samtidig behandling av flera ansökningar, fördröjdes handläggningen av de tidigast inkomna ansökningarna. Om man å andra sidan behandlade ansökningarna en efter en i den takt de kom in, blev remissförfarandet arbetskrävande och det blev också svårt att få en klar överblick över transportbehoven och tillgången på transportkapacitet. Dessutom hamnade man ibland i den situationen att man ena dagen med viss tveksamhet vad gällde lämplighetsfrågan beviljade ett tillstånd och dagen därpå erhöll en ansökan om trafiktillstånd från en vida bättre meriterad trafikutövare, som — om ansökningarna behandlats samtidigt — rimligen borde ha fått tillståndet.

Dessa praktiska handläggnings- och bedömningsproblem ledde till att man i storstadslänen införde systemet att länsstyrelsen vid vissa tidpunkter "ledigför-

klarade" tillstånd. Kommunikationsdepartementet legaliserade denna praxis år 1961 genom ett cirkulär till tillståndsmyndigheterna, där det bl a hette: "Finner myndighet att mera omfattande behov av yrkesmässig trafik . . . föreligger eller kan beräknas uppkomma . . . , bör i tidning . . . kungöras att ansökningar om tillstånd . . . böra vara myndigheten tillhanda senast å viss angiven dag."[1]

Detta system med fastställda tidpunkter för inlämnandet av ansökningar skall framför allt ses som ett försök att förenkla administrationen av tillståndsgivningen. Syftet har emellertid också varit att minska antalet prognossituationer så att bedömningen av trafikbehoven bara behöver ske vid ett par tillfällen under året. Det bör här tilläggas att i de län där systemet tillämpats, det har skett i bästa samförstånd med vederbörande åkeriförening, som för övrigt ofta föreslagit länsstyrelsen när man borde "öppna tillståndskranen".

Indragning av trafiktillstånd

Enligt 19 § YTF kan såsom en *disciplinär* åtgärd ett trafiktillstånd dras in helt eller för viss tid om det förekommit "svåra eller upprepade överträdelser" av bestämmelserna i YTF eller av allmänna trafikbestämmelser. Återkallelse av tillstånd kan emellertid också ske om en trafikutövare *"underlåtit att begagna tillståndet"*. Därmed avses en situation då en person innehar ett trafiktillstånd men inte har något fordon anmält på tillståndet.

Skälen till att en tillståndshavare inte utnyttjar ett trafiktillstånd kan vara flera, t ex att bilen sålts för att det inte funnits sysselsättning för den, eller att åkerirörelsen avvecklats på grund av att förtjänstmöjligheterna bedömts vara större i en annan bransch.

Det har funnits en viss benägenhet hos tillståndshavarna att "sitta på" tillstånden även om de inte utnyttjats. Man kan ha sett fram emot bättre tider för att då sätta in bilar på tillstånden. Man kan också ha väntat på ett lämpligt tillfälle att avyttra trafikrättigheterna; handel med trafiktillstånd har nämligen förekommit i viss omfattning, när det funnits ett "knapphetspris" på tillstånden.

Bestämmelserna om återkallelse av trafiktillstånd av andra än rent disciplinära skäl skall ses som en del av behovsprövningen. Om ett tillstånd inte utnyttjas, har myndigheterna ansett detta vara ett tecken på att det inte finns behov av den transportkapacitet som ligger i tillståndet och följaktligen bör tillståndet dras in. För beställningstrafiken med lastbil hände det emellertid ytterst sällan under 1950- och 1960-talen att trafiktillstånd drogs in på grund av att de inte utnyttjades. Indragning såsom disciplinär åtgärd har också varit en ytterst sällsynt företeelse; disciplinära åtgärder har nästan alltid vidtagits i form av varning.

Indragning av trafiktillstånd har således knappast alls använts som ett medel att vid lågkonjunkturer och liknande situationer anpassa utbudet till efterfrågan

---

[1] *Kungl Maj:ts cirkulär till trafiktillståndsmyndigheterna den 15 september 1961 (nr 489) angående visst förfarande vid handläggningen av ansökningar om trafiktillstånd m m.* I detta cirkulär framhålls också att två eller flera ansökningar, som avser samma trafikbehov, bör avgöras samtidigt, "där så kan ske utan olägenhet med avseende å transportförsörjningen".

på transporter. Denna praxis har legat i linje med vad 1936 års trafikutredning framhöll i detta sammanhang: "På grund av de förödande ekonomiska konsekvenser, som en återkallelse av tillstånd i regel medför för den enskilde trafikutövaren, synes emellertid indragning av tillstånd med syfte att nå bättre anpassning till det föreliggande trafikbehovet icke utan synnerligen starka skäl böra äga rum."[1]

3.3 Lämplighetsprövningen

I 12 § YTF finns bestämmelser som anger att "trafiktillstånd må meddelas allenast den, som med hänsyn till erfarenhet och vederhäftighet samt andra på frågan inverkande omständigheter befinnes lämplig såsom utövare av yrkesmässig trafik."[2] Lämplighetsprövningen gäller alltså den sökandes *personliga kvalifikationer* för åkeriföretagaryrket. Kvalifikationskraven är inte särskilt väl preciserade i YTF och man kan mot den bakgrunden fråga sig vilka kriterier som tillståndsmyndigheterna använt sig av, då det gällt att avgöra om en person är lämplig.

Vid bedömningen av den sökandes *erfarenhet* har man fäst avseende vid tidigare verksamhet inom branschen, t ex såsom chaufför, eller inom annan företagarverksamhet. Tillståndsmyndigheterna har emellertid inte preciserat kraven på erfarenhet, t ex genom att kräva att den sökande skall ha arbetat ett visst antal år som lastbilschaufför eller inom andra funktioner inom transportbranschen. En person som tidigare arbetat inom åkerinäringen har emellertid i allmänhet bedömts vara mer lämplig än en person utan någon som helst erfarenhet från transportsektorn. Det bör i detta sammanhang understrykas att lämpligheten inte primärt skall vara dokumenterad via erfarenhet av att sitta vid ratten utan av erfarenhet av hur det går till i branschen.

Hur egenskapen *vederhäftighet* skall dokumenteras är något oklart. Vad lagstiftaren förmodligen haft i tankarna är att den sökande skall vara en person som man kan lita på, dvs en person som kan väntas hålla ingångna avtal, som fullgör sina skyldigheter gentemot myndigheterna och som inte skörtar upp kunderna.

Till *andra på frågan inverkande omständigheter* har som regel hört en kontroll av om den sökande dömts för trafikförseelser. Denna kontroll har, som tidigare nämnts, skett via remiss till polismyndighet av ansökningar om trafiktillstånd. Den sökandes ekonomiska förutsättningar att driva åkerirörelse har däremot fram till 1972 ytterst sällan haft någon betydelse då det gällt att bestämma lämpligheten för åkaryrket. Det finns fall då personer ansetts lämpliga trots att deras tidigare verksamhet som företagare slutat med konkurs.

Förordningens allmänt hållna kriterier på lämplighet och svårigheten för myndigheterna att överföra dessa i operationella termer har medfört att det varit svårt att precisera inte bara när en person skall anses lämplig såsom åkeriföretagare utan även när han skall anses vara direkt olämplig. Av detta synes man kunna dra

---

[1] *SOU* 1938:59, s. 76.
[2] År 1972 infördes även s k ekonomisk lämplighetsprövning. Se vidare kapitel 4, avsnitt 4.3.

den slutsatsen att lämplighetsprövningen, som den tillämpats före år 1972, inte haft någon avgörande betydelse då det gällt att begränsa etableringen inom åkerinäringen. Detta har också varit den allmänna uppfattningen inom branschen:

> "Den lämplighetsprövning, som för närvarande bedrives av tillståndsgivande myndigheter i Sverige, är enligt organisationernas uppfattning alltför summarisk, stundom rent av ett förfarande som närmar sig blott och bart en registrering. Någon som helst prövning av de ekonomiska förhållandena torde således icke förekomma, och prövningen av de personliga förhållandena inskränker sig till i många fall ett inhämtande av straffregisterutdrag."[1]

Eftersom det traditionellt legat i branschens intresse att begränsa antalet nya företag, tyder detta uttalande på att lämplighetsprövningen knappast fungerat som en effektiv spärr mot etablering av nya företag.

Vad gäller själva systemet med lämplighetsprövning finns det anledning att uppmärksamma även följande. Bestämmelserna i 1940 års YTF bygger på föreställningen att den yrkesmässiga lastbilstrafiken är ett område väl lämpat för småföretagsamhet. Detta är nämligen den egentliga innebörden i kravet på personlig lämplighetsprövning och i bestämmelsen att trafiktillstånd för juridisk person kan utfärdas "allenast om särskilda skäl därtill äro" (§ 12).

Hur företar man en personlig lämplighetsprövning då trafiktillstånd söks av juridisk person? Är det ägarna till ett aktiebolag som skall lämplighetsprövas eller företagsledningen? I flertalet aktuella fall har denna fråga inte medfört några större problem, eftersom ägare och företagsledning oftast varit samma personer. Men i de fall det gäller större åkeriföretag med många ägare är det svårt att med ledning av YTF:s bestämmelser avgöra om företagsledningen eller aktieägarna skall lämplighetsprövas. Det finns en naturlig förklaring till detta problem. YTF:s bestämmelser om lämplighetsprövning är utformade med tanke på 1930-talets företagsstruktur. En intressant fråga är om YTF kommit att konservera denna struktur. Till den frågan blir det anledning att återkomma i kapitel 7.

3.4 Kompetensfördelningen mellan statens biltrafiknämnd och länsstyrelserna

Rätten att besluta i ärenden rörande tillstånd för beställningstrafik med lastbil var till och med år 1967 fördelad mellan BTN och länsstyrelserna. Såsom centralt organ för den yrkesmässiga trafiken skulle BTN utfärda tillstånd för sådan trafik som i huvudsak gällde *långväga transporter*. Länsstyrelserna däremot skulle handlägga ärenden som gällde *lokala transporter*. Av praktiska skäl bestämdes i 1940 års YTF att gränsdragningen mellan BTN:s och länsstyrelsernas tillståndsgivning skulle ske på grundval av fordonens lastförmåga. Detta byggde på förutsättningen att i fjärrtrafiken huvudsakligen större bilar sysselsattes, medan lokala godstransporter framför allt skedde med mindre bilar. År 1940 sattes gränsen vid lastförmågan 3,5 ton (för bil plus släpvagn vid 4 ton).

---

[1] Gemensam skrivelse från Biltrafikens Arbetsgivareförbund, Svenska Lasttrafikbilägareförbundet och Svenska Transportarbetareförbundet den 21 december 1965 till chefen för kommunikationsdepartementet.

När detta beslut fattades var man medveten om att gränsen snart kunde behöva ändras på grund av en fortsatt successiv förskjutning av bilbeståndet från lättare till tyngre fordon. Den utvecklingen kom efter kriget att gå betydligt snabbare än väntat. Tunga fordon blev snart lika vanliga i lokal trafik, t ex vid skogs- och anläggningstransporter, som i fjärrtrafik. Redan år 1948 hade man i vissa län nått det läget att över 80 % av tillstånden utfärdades av BTN.[1] Eftersom endast en mycket liten andel av bilbeståndet var sysselsatt i fjärrtrafik blev alltså BTN i realiteten tillståndsmyndighet även för huvuddelen av lokaltrafiken och länsstyrelserna kom att fungera enbart som remissinstans.

I syfte att åstadkomma den arbetsfördelning mellan BTN och länsstyrelserna som bestämmelserna i YTF egentligen syftade till, höjdes viktgränsen den 1 juli 1950 till 4,5 ton (5,5 ton för bil plus släp). Denna åtgärd avspeglades omedelbart i BTN:s tillståndsgivning; antalet av BTN avgjorda tillståndsärenden sjönk från ca 5 400 år 1949 till ca 3 200 år 1951.

Detta försök att återgå till den ursprungliga kompetensfördelningen mellan BTN och länsstyrelserna fick emellertid ingen varaktig effekt. Redan år 1955 hade antalet till BTN inkomna tillståndsärenden ökat till ca 6 600 och år 1960 till ca 10 000.[2] Av de 20 545 tillstånd för beställningstrafik som gällde i mars 1960 och som hade utfärdats av BTN torde endast ca 1 500 ha avsett reguljär fjärrtrafik.[3]

Det dröjde ända till den 1 juli 1964 innan viktgränsen ånyo höjdes och denna gång till 6,5 ton (8 ton för bil plus släp). Den 1 juli 1966 skedde ytterligare en höjning, till 8 ton (12 ton för bil plus släp), och denna viktgräns kvarstod till utgången av 1967 då BTN upphörde och all tillståndsgivning överfördes till länsstyrelserna.

Vid tillkomsten av 1940 års YTF var det inte helt orealistiskt att vid tillståndsgivningen göra en uppdelning på lokaltrafik och fjärrtrafik efter fordonens lastförmåga. Denna fördelningsgrund blev dock snart tämligen meningslös. Även vid rent lokala transporter var bilar med hög lastkapacitet den normala fordonstypen. Följaktligen kunde man inte nå det ursprungliga syftet med kompetensfördelningen enbart genom en justering uppåt av viktgränsen. Även vid en avsevärd höjning av viktgränsen skulle BTN fortfarande bli tillståndsmyndighet för huvudsakligen lokal trafik. Samtidigt skulle en höjning av viktgränsen kunna leda till att bilar, för vilka länsstyrelserna beviljat tillstånd avsedda för huvudsakligen lokal trafik, på ett "okontrollerat" sätt sattes in i fjärrtrafik.

I valet mellan en centraliserad och en decentraliserad tillståndsgivning beslöt man att hålla fast vid den förstnämnda. Skälet till detta var främst ambitionen att kontrollera fjärrtrafikens omfattning. En centraliserad tillståndsgivning ansågs garantera en mer enhetlig bedömning av fjärrtrafikärendena än en delegering av

---

1 *Decentraliseringsutredningens PM nr 10* angående yrkesmässig automobiltrafik, stencil, 27 januari 1948, s. 3.
2 *SOU* 1961:23, s. 350.
3 *SOU* 1961:24, s. 156.

beslutanderätten till ett 25-tal olika myndigheter.[1] Som framgår av avsnitt 3.2 ovan sökte BTN hindra etablering av "okontrollerad" fjärrtrafik genom att individualisera trafiktillstånd, dvs föreskriva att bilarna fick användas endast för vissa slag av transporter.

3.5 Regleringen av fjärrtrafiken

En hörnsten i regleringen av den yrkesmässiga fjärrtrafiken med lastbil har varit 33 § YTF. Denna paragraf, som saknar motsvarighet i tidigare förordningar, utformades med sikte på att reglera en ny trafikform, som hade börjat växa fram under 1930-talet, nämligen transportförmedlingsverksamheten.

Det var huvudsakligen två företag — AB Svenska Godsbilscentraler i Stockholm och Fallenius Godstrafik AB i Göteborg — som under 1930-talet byggde upp en förhållandevis omfattande transportförmedlingsverksamhet. Vid andra världskrigets utbrott hade de två företagen ett linjesystem för regelbundna godstransporter med bil på långa avstånd. På ett 60-tal orter i mellersta och södra Sverige fanns beställningskontor eller ombud och ca 600 bilar utnyttjades regelbundet i trafiken.[2] Denna trafik hade mycket stora likheter med vad som i gällande författning kallades linjetrafik.

Begreppet linjetrafik var emellertid inte klart definierat i 1930 års förordning, och det var osäkert om det kunde tillämpas på transportförmedlingsföretagens verksamhet. Till de oklara punkterna hörde bl a frågan vilken grad av regelbundenhet som krävdes för att linjetrafik skulle anses föreligga. Vidare avsåg bestämmelserna om linjetrafik den enskilde trafikutövaren, men transportförmedlingsföretagen betraktades inte som trafikutövare i lagens mening. Den funktionen ansågs transportörerna, dvs de inlejda åkarna, ha.

Bestämmelserna i 33 § om transportförmedlingstillstånd infördes således som ett komplement till bestämmelserna om linjetrafik. Därmed ville man skapa möjlighet att kontrollera sådana regelbundna, långväga godstransporter med bil som i realiteten hade linjetrafiks karaktär men som ej omfattades av det i 1940 års YTF fastställda linjetrafikbegreppet.

Järnvägarna uppfattade transportförmedlingsföretagen som allvarliga konkurrenter om de långväga godstransporterna. Det låg således i deras intresse att transportförmedlingsverksamheten underkastades samma villkor som övrig yrkesmässig lastbilstrafik, dvs att den belades med koncessionstvång. Men även de två stora förmedlingsföretagen hade intresse av att konkurrensbegränsande regleringar infördes — förutsatt att dessa kunde väntas gynna de redan etablerade företagen. I en gemensam skrivelse till 1936 års trafikutredning beklagade sig AB Svenska Godsbilscentraler och Fallenius Godstrafik AB över att de hade "att kämpa mot utanför våra organisationer i s k 'vild fart' arbetande, fraktdumpande lastbilsrörelser."[3] Tillkomsten av 33 § i 1940 års YTF bör således inte tolkas enbart som ett

---

1 *SOU* 1961:23, s. 351.
2 *SOU* 1938:59, s. 326.
3 *Op. cit.*

resultat av järnvägarnas önskemål om konkurrensbegränsande lagstiftning. De stora etablerade företagen inom branschen hade nämligen intresse av vad man kallade "en välbehövlig sanering av den fjärrtrafik, som för närvarande ligger utanför våra organisationers verksamhet".[1]

Vad gäller bestämmelserna om transportförmedling i 33 § bör följande uppmärksammas. Såsom regelbundna betraktas sådana transporter mellan två orter som äger rum två eller flera gånger per kalendervecka i samma riktning. Tillstånden utfärdas först efter behovs- och lämplighetsprövning och skall innehålla uppgift om de orter mellan vilka regelbundna transporter kan utföras.

Viss transportförmedling har emellertid enligt 33 § 2 mom kunnat bedrivas utan tillstånd. Hit hör sådan transportförmedling som en åkare med beställningstrafiktillstånd bedriver enbart som ett naturligt inslag i den reguljära åkerirörelsen. Vidare har transportförmedlingstillstånd inte krävts för hopsamlande av gods till hamnar eller järnvägsterminaler. Koncessionskravet har gällt endast då transportförmedlingen avser transporter uteslutande med lastbil.

Det bör observeras att transportförmedlingstillstånden reglerar antalet turer per kalendervecka mellan två orter, däremot inte antalet bilar som får användas i trafiken eller den totala godsmängden. Ett företag som haft tillstånd att utföra transporter mellan Örebro och Stockholm tre dagar i veckan har kunnat sätta in obegränsat antal fordon i trafiken dessa tre dagar. Däremot har man inte haft rätt att fördela den totala godsmängden på fem turer i veckan i stället för tre. När det gäller sättet att begränsa trafikens omfattning skiljer sig alltså transportförmedlingstillstånden i mycket hög grad från beställningstrafiktillstånden. De senare föreskriver hur många och hur stora bilar som får utnyttjas.

Den utformning, som bestämmelserna om transportförmedling fick, kom att skapa vissa problem vid tillämpningen av § 33. Ett problem som tidigt aktualiserades gällde om de transportörer, som transportförmedlaren anlitade, behövde ha tillstånd till linjetrafik på de sträckor de körde eller om det räckte med beställningstrafiktillstånd. Vid slutet av 1940-talet hade BTN att fatta ett principbeslut i den frågan, eftersom det samtidigt fanns många ansökningar inne om linjetrafiktillstånd från åkare med beställningstrafiktillstånd, vilka regelbundet körde för transportförmedlingsföretag. BTN:s beslut, som inte ändrades av Kungl Maj:t i samband med de överklaganden som förekom, blev att regelbundna transporter för transportförmedlingsföretags räkning kunde ske med stöd av tillstånd till beställningstrafik. BTN hävdade bl a att den grundläggande tanken vid tillkomsten av bestämmelserna om transportförmedling varit att transportförmedlingstillstånd och linjetrafiktillstånd skulle komplettera varandra och inte täcka varandra.[2] En anledning till att BTN ansåg att den regelbundna trafik, som bedrevs av transportförmedlingsföretag, ej skulle kräva linjetrafiktillstånd var att man ville hindra en monopolistisk utveckling av fjärrtrafiken. En utövare av linjetrafik hade näm-

---

1 *Op. cit.*
2 För en redogörelse för de principiellt viktiga ärendena i detta sammanhang, se Egedal [1950] s. 111 ff.

ligen genom YTF:s bestämmelser ett mycket starkt skydd mot intrång från andra trafikutövare på en etablerad linje.

Även om myndigheterna genom 1949 års beslut troligen hindrade en monopolisering av fjärrtrafiken, blev följden av andra ställningstaganden från BTN:s sida närmast en oligopolisering av transportförmedlingsverksamheten. Detta hängde samman med ett annat problem, som BTN redan de första åren efter kriget ställdes inför, nämligen frågan vilka företag som skulle anses lämpliga att driva transportförmedlingsrörelse. Så snart de av kriget betingade begränsningarna av långväga lastbilstransporter upphörde den 1 december 1946, ansökte ett stort antal företag om transportförmedlingstillstånd. Efter ett tidsödande remissarbete blev dessa ärenden föremål för beslut år 1949. Därvid följde BTN den principen att "endast större och ekonomiskt bärkraftiga företag böra få tillstånd till transportförmedling. Verksamheten har ansetts icke böra splittras på alltför många händer."[1] Vidare ansåg BTN att företag som bedrev yrkesmässig trafik inte samtidigt borde inneha tillstånd till transportförmedling.

Dessa beslut fick avgörande betydelse för transportförmedlingsverksamhetens framtida organisation och utveckling. För det första prioriterade BTN vid tillståndsgivningen de två stora företagen — ASG och Bilspedition[2] — och den principen kom sedan att följas under de kommande åren. För det andra innebar besluten att det blev en skarp boskillnad mellan transportförmedlingsverksamheten å ena sidan och lastbilscentralerna å den andra. Lastbilscentralerna kom i fortsättningen att koncentrera sig på lokala transporter. Det bör i detta sammanhang nämnas att man också inom åkerinäringens centrala och regionala organisationer förespråkade denna utveckling. ASG och Bilspedition skulle sköta fjärrtrafiken och lastbilscentralerna övriga transporter. Utan denna inställning hos åkarnas ledande organisationer och utan BTN:s prioritering av ASG och Bilspedition skulle fjärrtrafiken med lastbil knappast ha fått denna organisatoriska uppbyggnad, som den behållit ända in på 1970-talet och som för övrigt är ovanlig internationellt sett.

Ett tredje problem som BTN ställdes inför var behovsprövningen. När förelig-

---

[1] Egedal [1950] s. 111.

[2] *ASG* startades år 1935 av Stockholms Rederi AB Svea. År 1914 såldes hälften av aktierna till Trafikförvaltningen Göteborg—Dalarna—Gävle (GDG). När SJ 1942 övertog GDG blev alltså SJ hälftendelägare i ASG. Namnet ändrades samtidigt från AB Svenska Godsbilscentraler till AB Svenska Godscentraler. Åren 1959—64 var ASG ett helägt dotterbolag till SJ. Sistnämnda år förvärvade ASG-transportörerna via AB Transportförvaltning 10 % av aktierna. I samband med en utökning av aktiekapitalet år 1967 inträdde några rederier som ägare till 25 % av ASG:s aktier. SJ:s andel minskade därmed till 67,5 % och ASG-transportörernas till 7,5 %.

I samband med att järnvägarna år 1942 gick in som hälftenägare i ASG gjordes försök att få med även åkarnas organisationer som delägare. Dessa valde emellertid att ta upp förhandlingar med det andra stora förmedlingsföretaget som växt fram under 1930-talet, Fallenius Godstrafik AB. År 1942 blev Lastbilscentralernas Riksförening hälftendelägare i detta företag och namnet ändrades till AB Godstrafik & Bilspedition *(Bilspedition)*. Åkerinäringens organisationer, främst Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Åkeriägares Inköps- och Förvaltnings AB (SÅIFA) och Bilspeditions Transportörförening, innehar idag (1976) 53,7 % av aktierna. Vissa rederier, bl a Saléns, har sammanlagt 18 %. Övriga aktier ägs av speditionsföretag (14,7 %), industriföretag (4,5 %) och privatpersoner (9,1 %).

ger ett behov för en viss ort att få regelbundna godstransporter med bil till en viss annan ort? Då BTN år 1949 fattade beslut i de många ärenden som då förelåg, följde man den principen att all regelbunden trafik (i förordningens mening) legaliserades. Däremot beviljades ej tillstånd för trafik mellan orter "där en upparbetad rörelse icke ännu förelåg".[1] Detta förfaringssätt blev också i fortsättningen praxis. Ett transportförmedlingsföretag etablerade trafik mellan två orter med en tur i veckan. Efter hand växte trafiken och fick den regelbundenhet (två turer per kalendervecka) för vilken tillstånd krävdes. Först då ansökte man om tillstånd och man hänvisade då till att trafiken fått sådan omfattning att det fanns behov av regelbundna transporter mellan de två orterna. BTN beviljade som regel tillstånd, eftersom den ansåg att det fanns ett dokumenterat behov av regelbunden trafik. Praxis vid behovsprövningen blev således att BTN legaliserade redan etablerad trafik.

Vid mitten av 1950-talet dominerade ASG och Bilspedition helt transportförmedlingsverksamheten. Deras fjärrtrafiklinjer täckte praktiskt taget hela landet. I november 1957 hade ASG och samverkande bolag tillstånd till transportförmedling på 668 ortsrelationer. För Bilspedition var motsvarande antal 528. Övriga transportförmedlingsföretag hade tillstånd till trafik på tillsammans endast ca 50 ortsrelationer. Vidare bedrev ASG och Bilspedition transportförmedlingsverksamhet i begränsad omfattning på 403 respektive 950 ortsrelationer, dvs särskilt tillstånd av BTN krävdes ej.[2]

Vid mitten av 1950-talet började ett växande antal ej avgjorda ärenden om transportförmedlingstillstånd att ackumuleras hos BTN. I november 1957 uppgick för ASG:s del antalet ej avgjorda ansökningar till 192; Bilspedition hade vid samma tidpunkt ansökningar om trafik på 247 ortsrelationer vilande hos BTN.[3] År 1961 hade antalet ej avgjorda ärenden ökat till nära 800.[4] Det har inte här varit möjligt att helt klarlägga hur denna bordläggningspraxis egentligen uppstod, men för anhopningen av ej avgjorda ansökningar under senare hälften av 1950-talet och 1960-talets första år synes SJ, kommunikationsdepartementet och 1953 års trafikutredning (utan inbördes rangordning) ha spelat en betydelsefull roll. Bl a följande händelser förefaller att ha haft avgörande inflytande på BTN:s handläggning av ärendena.

År 1955 överklagade SJ hos Kungl Maj:t vissa av de beslut som BTN fattat. I Kungl Maj:ts resolution den 10 februari 1956 bifölls SJ:s besvär med den motiveringen att BTN inte haft ett tillräckligt underlag vid sin prövning av trafikens behövlighet och lämplighet. För BTN ledde detta bakslag till viss tveksamhet att fatta beslut i andra bordlagda ärenden.

En faktor, som också bidrog till att BTN lät inkomna ansökningar tills vidare vila, var att 1953 års trafikutredning år 1955 påbörjade en specialundersökning av

---

1 Egedal [1950] s. 110.
2 *1953 års trafikutrednings PM nr 23,* "Fjärrtrafiken med lastbil" (Dnr B 34/1957), s. 10—13.
3 *Op. cit.,* s. 12.
4 Uppgifterna hämtade från BTN:s yttrande över 1953 års trafikutrednings betänkanden (*SOU* 1961:23 och 24).

fjärrtrafiken med lastbil. Denna undersökning blev färdig år 1957, men utmynnade inte i några klara slutsatser om i vilka sammanhang som transportförmedlingstillstånd kunde beviljas.

År 1959 beviljade BTN en del tillstånd, men dessa överklagades omedelbart av SJ. Det dröjde flera år innan Kungl Maj:t avgjorde dessa ärenden och under tiden ansåg sig BTN inte kunna ta upp andra ansökningar till prövning. BTN uppfattade nämligen dessa överklaganden som principfall, där Kungl Maj:ts ställningstagande måste bli vägledande för den fortsatta tillståndsgivningen.

Det nästan totala tillståndsstoppet för transportförmedling från mitten av 1950-talet till de första åren av 1960-talet är ett säreget inslag i tillämpningen av 1940 års YTF. Anhopningen hos BTN av en stor mängd bordlagda ansökningar kan knappast ha varit i överensstämmelse med de intentioner som låg bakom tillkomsten av 33 § i YTF. Tillståndsstoppet är ett intressant exempel på hur tillämpningen av en förordning kan påverkas av dels kanslihusets ställningstaganden, dels förekomsten av en utredning, som väntas ändra gällande lagstiftning. I detta sammanhang synes SJ ha fungerat som en stark påtryckningsgrupp inom kommunikationsdepartementet.

3.6 Tillståndsgivningen och den yrkesmässiga lastbilstrafikens utveckling 1946—63

Antal tillståndsärenden hos BTN

Sedan lastbilstrafiken efter andra världskrigets slut återgått till normala förhållanden, behandlade BTN ca 6 000 tillståndsärenden per år under perioden 1946—49 (se diagram 3:1). Åren 1950—51 minskade mängden ärenden och detta hänger samman med att kompetensfördelningen mellan BTN och länsstyrelserna ändrades den 1 juli 1950.

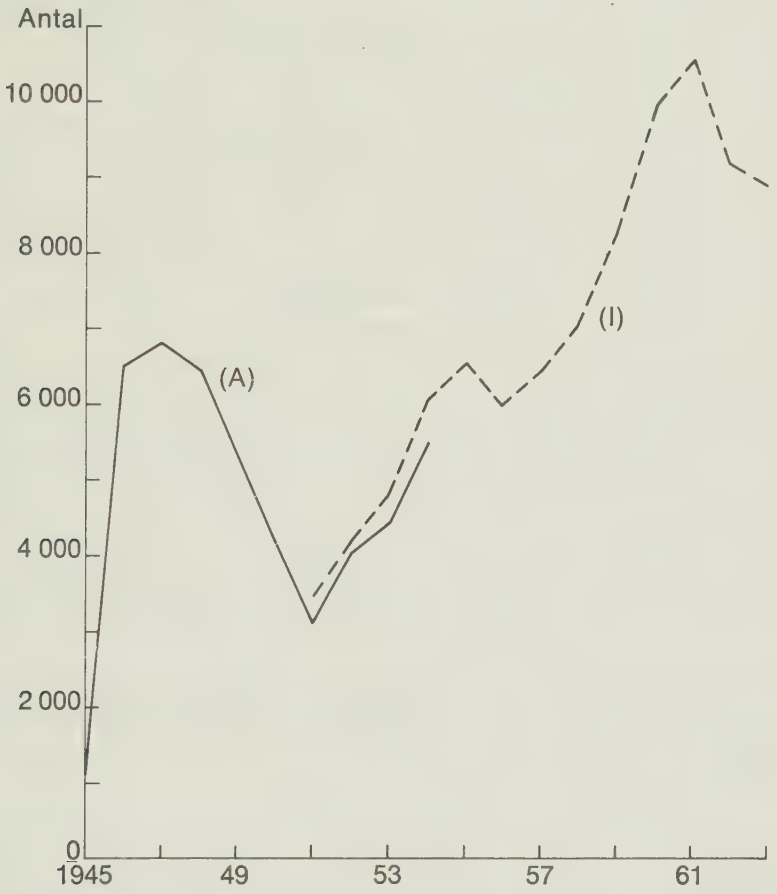
Ändringen av viktgränsen fick emellertid kortvarig effekt på BTN:s arbetsbörda. Redan år 1952 började antalet tillståndsärenden återigen öka. Under resten av 1950-talet ökade sedan antalet inkomna ansökningar nästan oavbrutet från år till år. År 1961 nåddes en topp med 10 600 ärenden. Minskningen de två följande åren hade sannolikt samband med offentliggörandet år 1961 av 1953 års trafikutredning, varvid lättnader i behovsprövningen signalerades. Det är troligt att många väntade med att söka nytt trafiktillstånd tills dessa lättnader skulle träda i kraft.

För att undvika missförstånd är det angeläget att här påpeka att flertalet av de tusentals ärenden BTN hade att handlägga varje år ej gällde nya koncessioner utan ändring av tidigare beviljade tillstånd. Hur fördelningen på olika typer av ärenden såg ut behandlas i det följande.

IUI:s undersökning av BTN:s tillståndsgivning

Ur BTN:s officiella statistik över den yrkesmässiga trafikens utveckling kan man bl a få uppgifter om antalet bilar och deras lastkapacitet. Däremot finns det inga uppgifter om antalet utfärdade tillstånd av olika slag eller om hur stor andel av

Diagram 3:1. *Antal ärenden hos statens biltrafiknämnd åren 1945-63 rörande tillstånd till beställningstrafik med lastbil.*



Anm. (A) = avgjorda ansökningar
(I) = inkomna ansökningar
Någon kontinuerlig serie för antingen avgjorda eller inkomna ansökningar finns ej. Antalet inkomna ansökningar är högre än antalet avgjorda åren 1951-54.
Detta beror på att ansökningar återkallats av de sökande, att ansökningar överförts till länsstyrelserna för beslut eller att flera ansökningar förts samman till ett beslut.

alla ansökningar som avslogs. I syfte att få fram dylika data har primärmaterial från BTN:s arkiv bearbetats och analyserats inom IUI.

Såsom källmaterial utnyttjades arkivserien "Utgående skrivelser i ärenden rörande beställningstrafiktillstånd", som huvudsakligen innehåller koncept till trafiktillstånd och meddelanden om avslag på ansökningar.

Med hänsyn till den stora mängden tillståndsärenden (se diagram 3:1) och till de resurser som fanns tillgängliga för en bearbetning av materialet stod det från början klart att en totalundersökning inte kunde företas. Därför bearbetades ett stickprov av de arkiverade handlingarna.

Genom provbearbetning klarlades hur pass arbetskrävande materialinsamlingen

var och därefter bestämdes stickprovets ungefärliga storlek. Eftersom det var önskvärt att belysa tillståndsgivningen under en relativt lång period före den nya transportpolitikens införande 1964, valdes 1953 som utgångsår för undersökningen. Därefter undersöktes tillståndsgivningen vartannat år t o m 1959 och sedan varje år under perioderna 1961—63 och 1965—67.

För varje utvalt år undersöktes ungefär 1/6 av antalet tillståndsärenden. Urvalet av ärenden betingades av hur materialet är arkiverat och de rent praktiska förutsättningarna för bearbetningen. T o m 1960 är källmaterialet arkiverat årsvis och månadsvis. För åren *1953, 1955, 1957* och *1959* undersöktes samtliga trafiktillstånd och avslag på ansökningar som meddelades under månaderna *februari* och *oktober*. Dessa månader utgör genomsnittsmånader vad gäller trafikens omfattning, men detta är i och för sig inget relevant urvalskriterium.

År 1961 ändrades arkiveringsprinciperna och källmaterialet ordnades årsvis och länsvis. Det blev därför nödvändigt att fr o m detta år ta ut ett stickprov av län i stället för ett stickprov av månader vid materialinsamlingen. För åren *1961—63* och *1965—67* undersöktes samtliga meddelade tillstånd och avslag på ansökningar som gällde bilar hemmahörande i *E-, F-, O-, W-* och *AC-län*. Inom den givna resursramen eftersträvades att i stickprovet få med län av olika karaktär vad gäller näringsliv och transporter. Valet av län var emellertid i viss mån godtyckligt och andra län kunde givetvis ha valts utifrån de givna förutsättningarna.

Vid bearbetningen klassificerades ärendena på följande *huvudgrupper:*

1. Ändring av tidigare beviljat trafiktillstånd (bilbyten eller ökning av bilantalet)
2. Övertagande av trafiktillstånd (ägarbyte)
3. Nytt trafiktillstånd
4. Avslag på ansökan om trafiktillstånd.

De utfärdade trafiktillstånden klassificerades också på en eller flera av följande *undergrupper:*

— tillstånd utan tidsbegränsning
— tillstånd med tidsbegränsning
— reservtillstånd
— tillstånd till fysisk person
— tillstånd till juridisk person.

Vidare var det möjligt att av handlingarna avgöra om tillstånden var

— generella eller
— individualiserade, dvs innehöll begränsningar av annat slag än tidsbegränsning, t ex varuslagsbegränsning.

Eftersom ett trafiktillstånd kan gälla för ett eller flera fordon ger en fördelning av antalet tillstånd på de ovan redovisade grupperna inte en tillfredsställande bild av de olika koncessionsgruppernas kvantitativa betydelse. Vid bearbetningen av källmaterialet tillämpades därför den principen att *antalet lastbilar* skulle klassificeras efter typ av trafiktillstånd. Om ett tillstånd utfärdades att gälla för en bil,

Tabell 3:1. *Statens biltrafiknämnds tillståndsgivning åren 1953—63 efter typ av tillståndsärende*

År	Bilantalet procentuellt fördelat på				Antal bilar i stickprovet
	ändring av tidigare tillstånd	övertagande av tillstånd	nytt tillstånd (nya åkerier)	summa	
1953	78,3	5,3	16,4	100,0	685
1955	69,7	6,0	24,3	100,0	1 159
1957	71,2	6,1	22,7	100,0	1 211
1959	72,0	9,3	18,7	100,0	1 513
1961	68,4	9,5	22,1	100,0	2 724
1962	65,9	11,5	22,6	100,0	2 528
1963	68,0	14,5	17,5	100,0	2 733
Genomsnitt resp. summa	69,1	10,1	20,8	100,0	12 553

Källa: Statens biltrafiknämnds arkiv, Serie B Koncept, III Utgående skrivelser i ärenden rörande beställningstrafiktillstånd. De redovisade uppgifterna grundas på ett stickprov ur denna källa. Se vidare texten, s. 66 ff.

blev det alltså en markering i den aktuella koncessionsgruppen; om koncessionen gällde fem bilar, blev det fem markeringar, etc.

Stickprovet av trafiktillstånd och av avslag på ansökningar om sådana omfattar sammanlagt ca 13 000 lastbilar under perioden 1953—63.

Som framgår av tabell 3:1 har flertalet ärenden gällt *ändring av tidigare beviljade tillstånd*. Av de bilar för vilka tillstånd utfärdades under de här undersökta åren hänförde sig 69 % till denna kategori. Denna andel har varit förhållandevis stabil från år till år; den låg emellertid så högt som vid 78 % år 1953.

Från 1953 till 1963 ökade antalen ärenden som gällde *övertagande av annans tillstånd* från 5 % till nära 14 %. Under perioden 1953—63 utgjorde antalet bilar på *nya tillstånd* i genomsnitt 21 % av det totala antalet bilar som BTN utfärdade tillstånd för. Till gruppen nya tillstånd i tabell 3:1 har även förts reservtillstånden. Exkluderas dessa blir andelen något lägre, 19 %.

Antalet bilar på nya tillstånd får inte tas som ett mått på *kapacitetsökningen* inom åkerinäringen. Kapacitetsökning, mätt i antal bilar och/eller deras lastförmåga, har nämligen skett inte bara via nya tillstånd utan även via ändringar av tidigare beviljade tillstånd. Det är emellertid av tabell 3:1 svårt att avgöra hur kapacitetsökningen fördelar sig på dessa två kategorier. Genom vissa överslagsberäkningar kan man dock bedöma om utvidgning av existerande företag eller etablering av nya företag betytt mest för kapacitetsökningen inom branschen.

Om man som ett räkneexempel antar att hälften av ärendena i kategorin ändring av tidigare tillstånd (tabell 3:1) lett till en ökning av bilantalet, skulle detta innebära att enbart utvidgning av existerande åkerier betytt avsevärt mer för kapacitetsökningen än insättandet av bilar på nya tillstånd. Man kan vidare på goda grunder anta att den andra hälften av ärendena i gruppen ändring av trafiktillstånd huvudsakligen gällt lastökning i samband med bilbyte. Utifrån kalkyler av

Tabell 3:2. *Avslagsfrekvensen vid ansökningar till statens biltrafiknämnd om nytt trafiktillstånd (exkl reservtillstånd) åren 1953—63*

År	Avslag i % av antal ansökningar	Antal bilar i stickprovet
1953	23,3	146
1955	13,5	326
1957	17,8	320
1959	33,2	325
1961	15,5	657
1962	30,5	669
1963	10,2	431
Genomsnitt resp. summa	20,6	2 874

Källa: Se tabell 3:1.

Tabell 3:3. *Nya och ändrade trafiktillstånd (exkl reservtillstånd) utfärdade av statens biltrafiknämnd åren 1953—63 fördelade efter giltighetstid*

Typ av tillståndsärende	Bilantalet procentuellt fördelat på tillstånd utan tidsbegränsning	tillstånd med tidsbegränsning	summa	Antal bilar i stickprovet
Nytt tillstånd	20,9	79,1	100,0	2 279
därav för:				
fysisk person	24,2	75,8	100,0	1 969
juridisk person	—	100,0	100,0	310
Ändring av tidigare tillstånd	84,3	15,7	100,0	8 664
Totalt	71,1	28,9	100,0	10 943

Källa: Se tabell 3:1.

detta slag kan man dra den slutsatsen att åkerinäringens expansion under perioden 1953—63 till helt dominerande del skedde via ökning av bilantalet och lastkapaciteten hos redan befintliga företag.

Avslagsfrekvensen vid ansökningar om nytt trafiktillstånd uppgick under åren 1953—63 till i genomsnitt 21 %, men som framgår av tabell 3:2 är det stora variationer från år till år. Andelen var inte högre än 10 % år 1963, men 31 % året innan. Avslagsfrekvensen kan inte utan vidare användas som en indikator på hur hård myndigheternas behovs- och lämplighetsprövning varit eller hur den förändrats över tiden. Det redovisade materialet anger endast i hur många fall som myndigheterna ansett sig böra avslå ansökningar om nya trafiktillstånd. Totala antalet ansökningar om nya tillstånd kan heller inte sägas vara ett uttryck för etableringsviljan. Själva existensen av en etableringskontroll medför sannolikt att många avhåller sig från att över huvud taget söka ett trafiktillstånd.

I tabell 3:3 redovisas hur antalet bilar i de två huvudgrupperna ändrade och nya tillstånd fördelade sig efter *tillståndens giltighetstid*. För totalt sett 71 % av dessa bilar var tillstånden utfärdade utan tidsbegränsning. Det är emellertid myc-

Tabell 3:4. *Nya och ändrade trafiktillstånd (exkl reservtillstånd) utfärdade av statens biltrafiknämnd åren 1953—63 fördelade på generella och individualiserade tillstånd*

Typ av tillstånds-ärende	Bilantalet procentuellt fördelat på			Antal bilar i stick-provet
	generella tillstånd	individualise-rade tillstånd	summa	
Nytt tillstånd	58,4	41,6	100,0	2 279
Ändring av tidi-gare tillstånd	64,4	35,6	100,0	8 664
Totalt	63,1	36,9	100,0	10 943

Källa: Se tabell 3:1.

ket stora skillnader mellan gruppen ändrade tillstånd och gruppen nya tillstånd vad gäller koncessionernas varaktighet. Inte mindre än 79 % av bilarna på nya tillstånd erhöll tidsbegränsade tillstånd. I gruppen ändrade tillstånd var motsvarande andel endast 16 %.

Gruppen nya tillstånd med tidsbegränsning innehåller koncessioner som beviljats juridiska personer, men den dominerande delen av de tidsbegränsade tillstånden utfärdades på fysiska personer. Förklaringen till detta är systemet med korttidstillstånd, dvs tillstånd som utfärdats att gälla för en tid av högst sex månader. Sådana beviljades i vissa speciella situationer, vilket har berörts i avsnitt 3.2. Av tabell 3:3 framgår att utfärdande av korttidstillstånd ingalunda var en ovanlig företeelse. Nya tillstånd — även för fysiska personer — utfärdades som regel med tidsbegränsning.

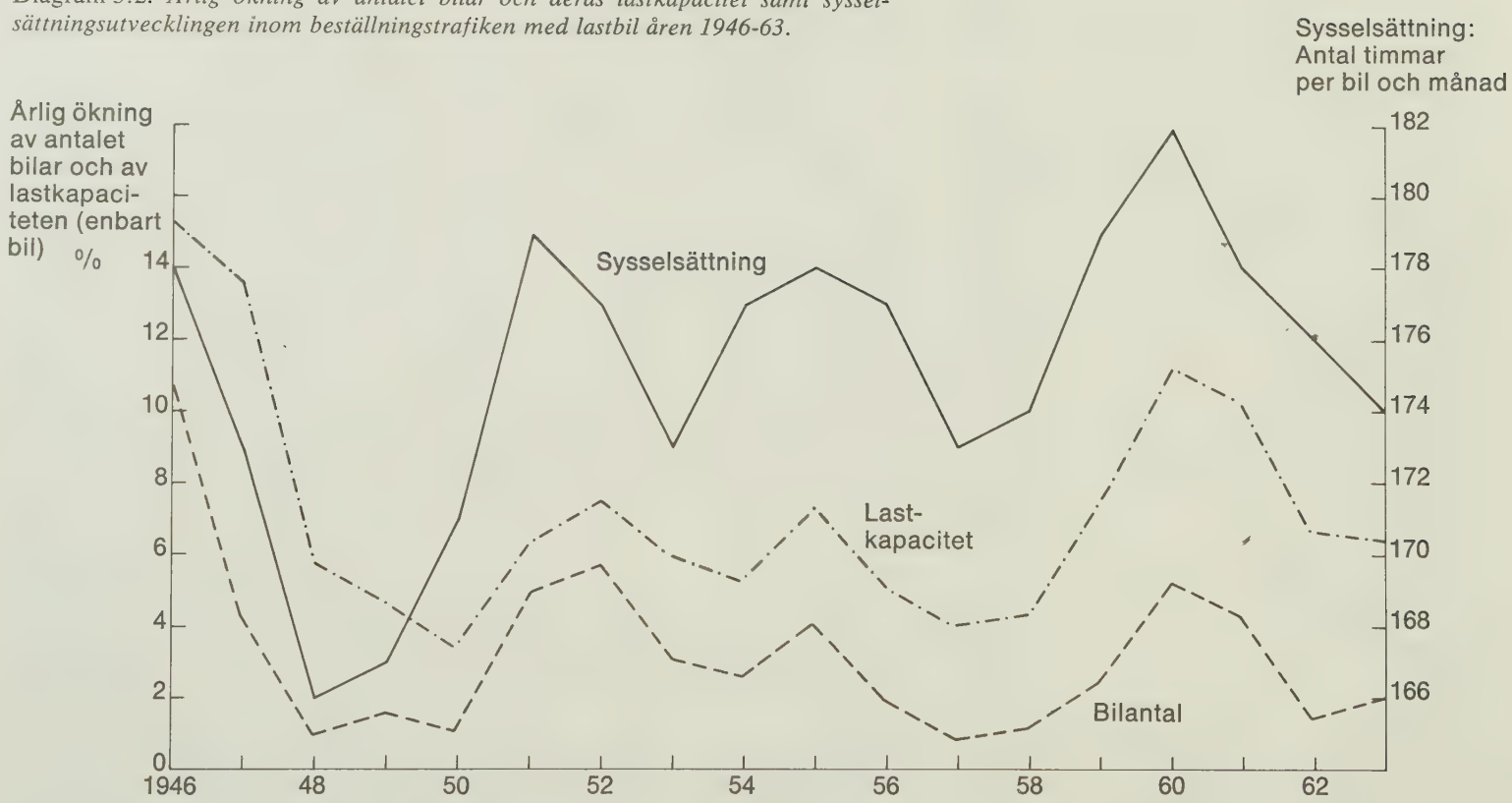
Trafiktillstånden kan enligt 12 § YTF inte bara tidsbegränsas utan även begränsas till att omfatta vissa slag av transporter. Denna s k *individualisering av trafiktillstånd* har tidigare behandlats i avsnitt 3.2 och i tabell 3:4 redovisas hur vanlig denna företeelse varit. Av totala antalet bilar som sattes in på ändrade och nya tillstånd under perioden 1953—63 hade 63 % möjlighet att utföra alla slag av transporter, dvs de erhöll generella tillstånd. De individualiserade tillstånden omfattade 37 % av bilarna. För bilar på nya tillstånd var dock denna andel högre (42 %) än för bilar på ändrade tillstånd (36 %).

Tabellerna 3:3 och 3:4 visar att tidsbegränsning och individualisering av trafiktillstånd ofta tillämpades vid utfärdandet av nya tillstånd. Därigenom blev den kapacitetsökning som ägde rum via nya tillstånd i hög grad inriktad på delmarknader. Denna selektiva form av kapacitetsökning bör man uppmärksamma och ta hänsyn till vid en bedömning av nyetableringens effekter på konkurrensläget inom åkerinäringen.

Bilantal, lastkapacitet och sysselsättning

Det totala *antalet lastbilar* med beställningstrafiktillstånd ökade enligt BTN:s statistik från 15 700 år 1946 till 25 000 år 1963. Detta motsvarar en årlig ökning med i genomsnitt 2,8 %. Tillväxttakten har emellertid varierat kraftigt under den-

Diagram 3:2. *Årlig ökning av antalet bilar och deras lastkapacitet samt sysselsättningsutvecklingen inom beställningstrafiken med lastbil åren 1946-63.*



Källa: Statens biltrafiknämnd.

na period och därvid i stora drag följt konjunktursvängningarna. Som framgår av diagram 3:2 var tillväxttakten mycket låg åren 1948—50, 1957—58 och 1962. Förutom det första efterkrigsåret visade åren 1951—52, 1955 och 1960—61 mycket höga ökningstal.

Bilarnas totala lastkapacitet ökade från 54 000 ton år 1946 till 165 000 ton år 1963. Den genomsnittliga årliga ökningstakten var 4,3 %, alltså avsevärt högre än för antalet bilar, vilket avspeglar en successiv höjning av bilarnas medelbärighet. Även de årliga förändringarna av bilarnas totala lastkapacitet sammanfaller relativt väl med den allmänna konjunkturutvecklingen (se diagram 3:2).

Under den här behandlade perioden kom användningen av släpvagnar att spela en allt större roll inom den yrkesmässiga trafiken. Trots detta och trots att även släpfordonen är koncessionspliktiga innehåller BTN:s statistik inga uppgifter om antalet släpvagnar och deras totala lastkapacitet. Det finns därför ingen officiell statistik över hur den *totala lastkapaciteten* (bilar plus släpfordon) inom den yrkesmässiga trafiken utvecklades under åren 1946—63.

För april 1954 och februari 1964 finns dock uppgifter från BTN om koncessionerad lastkapacitet för bilar plus släpfordon. Mellan dessa tidpunkter ökade denna med i genomsnitt 11,8 % per år.[1]

Enligt beräkningar som gjorts i annat sammanhang ökade den totala lastkapaciteten inom den yrkesmässiga trafiken från 89 000 ton år 1950 till 234 000 år 1961, vilket motsvarar en ökningstakt av 9,2 % per år.[2]

I diagram 3:2 redovisas också en kurva över den genomsnittliga *sysselsättningstiden per bil och månad* under åren 1946—63. För hela perioden har denna uppgått till i genomsnitt 175 timmar. Om man exkluderar åren 1946—51, då sysselsättningen visade särskilt stora fluktuationer, blir genomsnittet 177 timmar per bil och månad. Någon trendmässig ökning eller minskning av sysselsättningstiden per bil kan knappast skönjas i diagram 3:2, i varje fall om man bortser från utvecklingen fram till år 1951.

Fjärrtrafiken

När man skall försöka ge en bild av fjärrtrafikens kvantitativa utveckling är det nödvändigt att först definiera begreppet fjärrtrafik. Det är inte utan vidare givet vid vilket transportavstånd man skall sätta gränsen mellan lokaltrafik och fjärrtrafik. Vi har emellertid här inget val utan tvingas följa den definition som BTN använde vid insamlingen av körrapporter. Fjärrtrafik definierades därvid som *transporter på avstånd av minst 100 km och som därjämte passerar i resans riktning närmast belägna huvudort.*[3]

Syftet med denna definition var att försöka täcka in trafik som kunde anses ske i konkurrens med järnvägarna. Till denna kategori räknades primärt transportförmedlingsföretagens transporter. Men som tidigare påpekats kunde lång-

---

1 Se vidare nedan kapitel 5, avsnitt 5.5.
2 Kritz [1968] s. 26.
3 Tryselius [1948] s. 139.

väga godstransporter också äga rum enbart på grundval av ett vanligt beställningstrafiktillstånd och utan organisatorisk anknytning till transportförmedlingsrörelse. Av detta skäl kunde uppgiftsinsamlingen inte begränsas till enbart transportförmedlingsföretagen. Därför valde man att ta in uppgifter om även fristående åkeriers transporter på avstånd av minst 100 km.

Genom avståndsgränsen 100 km bortföll transportförmedlingsföretagens transporter på linjer som var kortare än 100 km. All trafik på avstånd över 100 km ville BTN å andra sidan inte betrakta som fjärrtrafik som bedrevs i konkurrens med järnvägarna. Av det skälet ställdes kravet att transporten inte bara skulle ha ägt rum på avstånd av minst 100 km utan även skulle ha passerat större huvudort i resans riktning. Genom denna formulering ville man bl a undvika att i redovisningen få med transporter mellan inlandet och kusten i norrlandslänen.

Vad gäller BTN:s redovising av den yrkesmässiga fjärrtrafiken finns det anledning att också påpeka följande. Uppgifterna grundar sig på lastbilscentralernas eller åkeriföreningarnas bedömning vid uppgiftslämnandet av vilka bilar som enligt den angivna definitionen *huvudsakligen* gått i fjärrtrafik. Detta innebär att sporadiska fjärrtrafikturer som utfördes av lokaltrafikbilar ej ingår i statistiken.

Det är viktigt att man har klart för sig ovanstående avgränsningar av begreppet fjärrtrafik då man studerar BTN:s årliga redovisning av denna trafiks utveckling. Vad man speciellt bör hålla i minnet är att statistiken ej omfattar all trafik som transportförmedlingsföretagen bedrev, och ej på långt när redovisar all yrkesmässig lastbilstrafik på avstånd av minst 100 km. Man bör också observera att redovisningen av fjärrtrafiken ej är direkt knuten till de olika slagen av trafiktillstånd.

Vad som hittills sagts berör BTN:s årliga redovisningar. Utöver denna löpande statistik genomförde BTN *särskilda fjärrtrafikräkningar* vissa månader och år under perioden 1947—59.[1] Därvid insamlades uppgifter inte bara om den trafik som bedrevs av de egentliga fjärrtrafikbilarna (som ingår i årsstatistiken) utan även om den som övriga bilar utförde, dvs sådana som tillfälligt var insatta i fjärrtrafik. I det följande kommer fjärrtrafikens utveckling att belysas utifrån den kontinuerliga årsstatistiken. Vissa jämförelser och kompletteringar kommer emellertid att göras med ledning av uppgifterna från de särskilda fjärrtrafikräkningarna.[2]

I tabell 3:5 lämnas vissa uppgifter om fjärrtrafikens utveckling under perioden 1947—63. Av tabellen framgår att trafiken ökade mycket snabbt. Till följd av den successiva höjningen av fordonens genomsnittliga lastkapacitet och av medeltransportavstånden ökade såväl godsmängden som transportarbetet betydligt snabbare än antalet bilar och den totala körsträckan.

Det nästan totala tillståndsstopp för transportförmedling som infördes vid mitten av 1950-talet avspeglas inte i trafikutvecklingen. Det går inte att spåra

---

[1] De särskilda fjärrtrafikräkningarna genomfördes under perioderna mars—april och september—oktober åren 1948—53 och 1956. För åren 1947, 1954—55, 1957 och 1959 skedde undersökningarna under endera av dessa perioder.

[2] Det hade varit en fördel att kunna utnyttja materialet från de särskilda räkningarna i större utsträckning, men för de undersökningar som gjordes efter år 1953 finns ej materialet publicerat och för övrigt endast delvis bearbetat och arkiverat inom BTN.

Tabell 3:5. *Den yrkesmässiga fjärrtrafiken med lastbil åren 1947—63*

År	Antal bilar	Medelbärighet, bil+släp ton	Körsträcka milj km	Godsmängd milj ton	Transportarbete milj tonkm	Medeltransportlängd km
1947	527	a)	27	0,9	145	149
1950	747	8,2	40	1,3	267	210
1955	1 100	12,1	65	2,4	595	246
1960	1 358	16,3	95	4,1	1 080	265
1963	1 730	18,6	119	5,5	1 513	273

a) Uppgift saknas.
Källa: Statens biltrafiknämnd.

något hack i kurvorna vid mitten av 1950-talet eller en långsammare tillväxttakt än under tidigare år. Hur kan detta komma sig?

För det första förekom viss olaga trafik, vars omfattning dock av naturliga skäl är svår att beräkna. För det andra kunde trafiken öka även inom ramen för existerande koncessioner. Ett transportförmedlingstillstånd utfärdas för ett bestämt antal turer per vecka mellan två orter. Däremot begränsas inte antalet bilar som kan sättas in per tur eller den totala godsmängd som får transporteras. För det tredje kan fjärrtrafik bedrivas fullt legalt utan transportförmedlingstillstånd. Av BTN:s särskilda fjärrtrafikräkningar framgår att en icke oväsentlig del av fjärrtrafiken med lastbil skedde vid sidan om transportförmedlingsföretagen. Enligt 1951 års undersökning erhölls 45 % av antalet fjärrtrafiklass på annat sätt än via transportförmedlingsföretag; år 1957 var motsvarande andel 42 %.

SJ:s agerande när det gällde att stoppa utfärdandet av transportförmedlingstillstånd var i och för sig framgångsrikt. Den omfattande bordläggningen av tillståndsärenden från mitten av 1950-talet var emellertid ett ineffektivt medel att stoppa ökningen av de långväga godstransporterna med bil. En mycket stor del av ökningen kunde nämligen — fullt legalt — ske inom ramen för gällande tillstånd.

3.7 Sammanfattning och slutsatser

1940 års YTF har föreskrivit att tillstånd av statlig myndighet krävs vid såväl etablering som utvidgning av ett åkeriföretag. Syftet med etablerings- och kapacitetskontrollen har varit att skapa balans mellan utbud och efterfrågan på godstransportmarknaderna. Regleringssystemet har byggt på tanken att denna balans inte kan nås via marknadskrafterna; tillståndsmyndigheterna har förutsatts vara bättre skickade att anpassa utbudet till efterfrågan än de företag som opererar på transportmarknaderna eller som avser att etablera sig som trafikutövare.

I 1940 års YTF är villkoren för att erhålla ett trafiktillstånd mycket allmänt formulerade: "Trafiktillstånd må meddelas endast därest den ifrågasatta trafiken finnes behövlig samt i övrigt lämplig." Vidare måste trafikutövaren vara "lämplig" med hänsyn till "erfarenhet och vederhäftighet samt andra på frågan inverkande omständigheter" (§ 12). Med utgångspunkt från dessa allmänt hållna regler

för tillståndsgivningen har syftet med detta kapitel varit (1) att belysa de *problem* som myndigheterna ställts inför vid tillämpningen av 1940 års YTF, (2) att klarlägga den *praxis* som utvecklats vid handläggningen av tillståndsärenden samt (3) att studera *effekterna* av etablerings- och kapacitetskontrollen.

I detta kapitel har utvecklingen fram till år 1964 behandlats. Valet av undersökningsperiod har betingats av att etablerings- och kapacitetskontrollen nämnda år förändrades avsevärt till följd av 1963 års riksdagsbeslut om nya riktlinjer för transportpolitiken.

Tillståndsmyndigheterna har i huvudsak haft två hjälpmedel vid behovsprövningen, dels kungörelse- och remissförfarandet, dels driftstatistiken. Det obligatoriska *kungörelse- och remissförfarandet* vid ansökningar om trafiktillstånd har främst syftat till att garantera de befintliga trafikutövarna visst skydd mot enligt deras mening otillbörlig konkurrens. Åkeriföreningarna i de olika länen har spelat en central roll som remissinstans och till en av de viktigaste uppgifterna för länsombudsmännen har hört att bevaka tillståndsärenden. Därvid har de självfallet sökt värna om de egna medlemmarnas intressen. Det är därför knappast förvånande om de varit mer benägna att yrka bifall till en ansökan om utvidgning av ett befintligt åkeri än till en ansökan som gällt nyetablering.

Driftstatistiken har använts som en indikator på om det föreligger behov av ökad transportkapacitet. Om den genomsnittliga sysselsättningstiden per bil legat över ett visst normtal, har man i allmänhet ansett att det funnits behov av fler eller större bilar inom lokalområdet i fråga. Myndigheternas praxis att använda driftstatistiken som hjälpmedel vid behovsprövningen bygger på tanken att om sysselsättningen det senaste halvåret legat över den normala, kommer den att göra så även i framtiden. Såsom prognosmetod är trendframskrivningar i och för sig inte ovanliga. Det säregna i detta sammanhang har varit den korta basperioden i kombination med praxis att utfärda ett trafiktillstånd att gälla "tills vidare", dvs i praktiken i åratal. I syfte att undvika en permanent överkapacitet till följd av ett bristfälligt beslutsunderlag utfärdade dock BTN i många fall korttidstillstånd.

Systemet med ett normtal för sysselsättningen per bil och månad har inneburit att myndigheterna ansett att ökad efterfrågan i första hand skall mötas med ett ökat utbud av lastkapacitet, mätt i bilar och ton, och inte av ett ökat fordonsutnyttjande. Av rent institutionella skäl kan det naturligtvis vara svårt att sysselsätta ett fordon mer än ett skift per dygn, som ungefär motsvarar 175 à 180 tim/mån. Trots detta är det tveksamt om det varit lämpligt att använda en tumregel för vad som skall anses vara ett lämpligt kapacitetsutnyttjande av fordonen. Det finns risk för att detta system lett till ett ineffektivt utnyttjande av bilparken. Normtalet för sysselsättningen per bil har sannolikt varit ett uttryck för att vid denna nivå på kapacitetsutnyttjandet och vid rådande priser har åkeriföretagen fått kostnadstäckning plus "skälig" vinst.

Efterfrågan på lastbilstransporter visar starka säsongmässiga och konjunkturbetingade fluktuationer. Därtill förekommer ofta temporära och geografiskt sett koncentrerade toppbelastningar i trafiken. Tillståndsmyndigheterna har visat en klar strävan att försöka anpassa utbudet av transportkapacitet till en tidsmässigt

och geografiskt sett varierande efterfrågan. Som utförligt behandlats i detta kapitel har vid tillståndsgivningen genom praxis — som för övrigt oftast haft stöd i YTF:s bestämmelser — en rad anpassningsmekanismer utvecklats och trätt i funktion för att åstadkomma balans mellan utbud och efterfrågan. Därvid har myndigheterna framför allt tillgripit metoden att utfärda *korttidstillstånd, reservtillstånd* eller *individualiserade trafiktillstånd*. Geografiska obalanser i utbud och efterfrågan har man sökt möta främst via föreskrifter om *tillfälligt ändrat lokalområde* eller om *utökat lokalområde*. Det är värt att uppmärksamma att indragning av trafiktillstånd aldrig använts som en anpassningsmekanism i detta sammanhang.

Av dessa anpassningsmekanismer har systemet med individualiserade trafiktillstånd föga uppmärksammats i transportpolitiska sammanhang. Genom att begränsa trafikrättigheterna till vissa varu- eller trafikslag sökte man hindra tunga ekipage från att sättas in i fjärrtrafik. Individualiserade trafiktillstånd användes också till att begränsa en viss kapacitetsökning enbart till specialfordon. Genom att på detta sätt skräddarsy tillstånden ville man hålla uppe kapacitetsutnyttjandet — och undvika prispress — på de marknader där bilar med generella tillstånd var verksamma.

Från slutet av 1940-talet till början av 1960-talet fick de på olika sätt begränsade trafiktillstånden en ökad andel på bekostnad av de generella tillstånden. Detta jämte systemet med lokalområden ledde till att den yrkesmässiga trafiken kom att splittras upp på en rad delmarknader, mellan vilka produktionsresurserna inte var fritt rörliga. Speciellt vid nyetablering utfärdades begränsade trafiktillstånd, vilket sannolikt medförde att nya företag endast i viss utsträckning påverkade konkurrensen inom åkerinäringen eller mellan denna och SJ.

I 1940 års YTF infördes bestämmelser som tog sikte på en särskild kontroll av *fjärrtrafiken* med lastbil. Under 1930-talet hade s k transportförmedlingsföretag börjat organisera långväga godstrafik med bil och i 1940 års YTF belades regelbunden sådan trafik med koncessionsplikt. Införandet av tillståndstvång för regelbunden transportförmedling bör inte tolkas enbart som ett resultat av järnvägarnas önskemål om en begränsning av konkurrensen inom fjärrtrafiken. De två stora transportförmedlingsföretag som var etablerade på denna marknad hade också intresse av en konkurrensreglering.

Inom svensk åkerinäring har det sedan 1940-talet funnits en klar boskillnad mellan transportförmedlingsföretag och lastbilscentraler. Principen har varit den att ASG och Bilspedition skall sköta den regelbundna fjärrtrafiken, medan lastbilscentralerna skall ta hand om övrig trafik. Åkarnas organisationer har sökt främja en sådan utveckling. Vidare ansåg BTN dels att företag som bedrev beställningstrafik inte samtidigt borde inneha tillstånd till transportförmedling, dels att transportförmedlingsverksamheten inte borde splittras på alltför många företag. ASG och Bilspedition skulle knappast ha nått den dominerande ställning de har idag, om inte BTN vid tillståndsgivningen hade prioriterat dessa två företag, något som för övrigt skett i samförstånd med åkarnas organisationer.

Från mitten av 1950-talet till början av 1960-talet utfärdades få nya tillstånd

till transportförmedling. Detta tillståndsstopp är ett säreget inslag i den svenska biltrafikregleringens historia. Det innebar att SJ, kommunikationsdepartementet och 1953 års trafikutredning — och inte BTN — under flera år hade det helt avgörande inflytandet på tillståndsgivningen. Som framgått av detta kapitel lyckades man emellertid inte med att via tillståndsstoppet för transportförmedling begränsa tillväxten av fjärrtrafiken med lastbil. Denna kunde nämligen — fullt legalt — expandera inom ramen för existerande transportförmedlings- och beställningstrafiktillstånd. Det torde dock ha varit ofrånkomligt att också en hel del olaga trafik förekom under åren med tillståndsstopp.

Den yrkesmässiga biltrafiken har även varit underkastad s k *lämplighetsprövning,* som syftat till att undersöka trafikutövarens personliga kvalifikationer för åkaryrket. Bestämmelserna i YTF synes närmast grunda sig på föreställningen att åkerirörelse skall drivas i form av småföretag, där ägare, företagsledare och chaufför är en och samma person, vilket var det vanliga på 1920- och 1930-talen. Kvalifikationskraven har varit mycket allmänt formulerade, vilket lett till att myndigheterna haft vissa svårigheter att avgöra inte bara när en person kunde anses lämplig utan även när en sökande kunde anses direkt olämplig såsom åkeriföretagare. Såsom lämplighetsprövningen fungerat förefaller den inte att ha utgjort en effektiv spärr mot etablering av nya åkerier. När man av en eller annan anledning velat begränsa nyetableringen har man i första hand gått vägen via behovsprövningen.

Den undersökning av BTN:s tillståndsgivning, som här gjorts, visar att åkerinäringens expansion under perioden 1953—63 till helt dominerande del skedde via en ökning av bilantalet och lastkapaciteten hos redan existerande åkerier. Antalet bilar på nya tillstånd utgjorde i genomsnitt ca 20 % av det totala antalet bilar för vilka BTN meddelade tillstånd under perioden 1953—63. Men eftersom totala antalet bilar inkluderar ärenden som gällde ökning av antingen lastkapaciteten eller bilantalet hos befintliga åkerier, utgjorde kapacitetstillskottet via nya företag ett lägre procenttal än det ovan angivna.

Under perioden 1953—63, som här undersökts vad gäller BTN:s tillståndsgivning, avslogs ansökningar för i genomsnitt ca 20 % av det totala antalet bilar, som nya trafikutövare önskade sätta in i trafik. Att utifrån denna *avslagsfrekvens* säga något om hur hård etableringskontrollen varit är svårt. Man kan t ex inte hävda att vi, utan den etableringskontroll som faktiskt existerat, skulle ha fått så och så många fler lastbilar i yrkesmässig trafik. Redan själva förekomsten av en etableringskontroll avhåller sannolikt många från att över huvud taget söka ett trafiktillstånd.

Som en följd av etablerings- och kapacitetskontrollen har det under efterkrigstiden funnits ett knapphetspris på trafikrättigheter. Vid köp av ett åkeri har man betalat inte bara för fordon, garage och dylikt utan även för det goodwillvärde som ligger i företaget. Överlåtelsevärdena skall alltid godkännas av vederbörande tillståndsmyndighet. Beräkningarna av goodwillvärdenas rimlighet har ofta vållat svårigheter, eftersom de delvis består av ett övervärde, som avspeglar konkurrensläget för företaget i fråga. Det är långt ifrån någon intern branschhemlighet att

man ofta betalat under bordet för trafikrättigheterna. Marknadspriset på trafiktillstånd utgör sannolikt det bästa måttet på hur hård etablerings- och kapacitetskontrollen varit. Av lättförklarliga skäl går det inte att undersöka hur detta varierat över tiden eller mellan olika delmarknader.

1963 års nya transportpolitik

I oktober 1963 lade regeringen fram prop 1963:191 med förslag till nya riktlinjer för den statliga transportpolitiken. Propositionens innehåll överensstämde i allt väsentligt med de förslag som 1953 års trafikutredning hade utarbetat.[1] En nära nog enhällig riksdag godkände propositionen utan några större ändringar eller tillägg.

1963 års nya transportpolitik kom redan efter några få år att bli mycket omdiskuterad och debatten har fortsatt ända in på 1970-talet. Bl a till följd av kritiken mot beslutet kom det ursprungliga handlingsprogrammet inte att genomföras i sin helhet. De transportpolitiska reformerna skulle enligt 1963 års riksdagsbeslut genomföras i tre etapper. De två första etapperna har hittills genomförts, men den tredje, som skulle ha börjat den 1 juli 1968, ställdes på framtiden. Det finns många förklaringar till detta och längre fram i detta kapitel diskuteras orsakerna till uppskovet med tredje etappen.

Under senare år har mycket av det som uppfattats som problem inom transportsektorn ofta betraktats som följder av 1963 års transportpolitik. Mot den bakgrunden finns det anledning att närmare analysera effekterna av de nya bestämmelser, som trädde i kraft under etapp I och etapp II. Detta kommer emellertid att ske först i nästa kapitel. I föreliggande kapitel behandlas bakgrunden till beslutet (avsnitt 4.1) samt innehållet i och genomförandet av det transportpolitiska handlingsprogrammet (avsnitt 4.2 respektive 4.3). Det förefaller naturligt att först klarlägga bakgrunden till och innehållet i beslutet innan effekterna analyseras. Framställningen koncentreras till lastbilstrafiken, bl a av det skälet att denna i särskilt hög grad berördes av den nya transportpolitiken.

4.1 1953 års trafikutredning

Varför en ny transportpolitisk utredning?

Varför tillsattes 1953 års trafikutredning och vilka överväganden låg till grund för dess förslag? Vad kännetecknade läget på transportmarknaderna under 1950-talet, dvs den period som närmast utgjorde referensramen för den grupp personer som utarbetade den nya transportpolitiken?

I direktiven till 1953 års trafikutredning hänvisade departementschefen inled-

[1] Trafikutredningens principförslag redovisades år 1961 i betänkandet "Svensk trafikpolitik I: Riktlinjer och handlingsprogram" (*SOU* 1961:23). Bilagor till detta betänkande finns i *SOU* 1961:24. År 1962 avslutades kommitténs arbete med betänkandet "Svensk trafikpolitik III: Plan för lastbils- och traktortågstrafikens liberalisering" (*SOU* 1962:35).

ningsvis till de många yrkanden om utredning av olika trafikfrågor som hade framställts. Dessa förslag gällde framför allt tre områden. *För det första* hade från flera håll kritik riktats mot formerna för regleringen av den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Bl a hade kommerskollegium, priskontrollnämnden och Näringslivets Trafikdelegation reagerat mot den i statlig regi bedrivna etableringskontrollen och den restriktiva tillståndsgivningen som, jämte de kartellartade organisationerna inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken (lastbilscentralerna), ansågs begränsa konkurrensen. *För det andra* hade frågor om nyanläggning eller breddning av järnvägslinjer aktualiserats i flera riksdagsmotioner, bl a byggande av järnväg utefter norrlandskusten. Järnvägsstyrelsen hade hävdat att man inte kunde genomföra dylika projekt utan att gällande målsättning för SJ:s ekonomi — kostnadstäckning och förräntning av statskapitalet — åsidosattes. *För det tredje* hade bilismens snabba utveckling lett till sådana strukturförändringar på transportmarknaderna att det från flera håll förts fram önskemål om att man borde klarlägga bilismens och järnvägstrafikens naturliga verksamhetsområden i framtiden.

Departementschefen redovisade därefter sin egen syn på de aktuella transportpolitiska problemen. Han uppehöll sig därvid huvudsakligen vid det faktum att järnvägarna till följd av bilismens expansion kommit att ställas inför växande ekonomiska problem. Den ökade konkurrensen från biltrafiken ansåg han vara dels av "teknisk" natur (bilar med större lastförmåga och ekonomisk aktionsradie), dels en följd av de transportpolitiska villkor som järnvägarna arbetade under:

> "Järnvägen har att trafikera ett vidsträckt linjenät, varav endast en del, i själva verket endast den mindre delen, har ett trafikunderlag tillräckligt för en ur vanliga affärsmässiga synpunkter sett räntabel drift. Underskotten på den trafiksvaga delen av linjenätet måste täckas av överskott från övriga linjer, vilkas taxor följaktligen måst ligga väsentligt över den där rådande kostnadsnivån — en omständighet som självfallet varit till fördel för järnvägarnas konkurrenter."[1]

SJ:s transportplikt och taxesystem, med kostnadsutjämning mellan olika landsdelar och mellan olika trafikantgrupper kunde inte förenas med kostnadstäckning totalt sett för företaget så länge det var utsatt för konkurrens på affärsbanenätet.

I direktiven framhölls därefter att det val man nu stod inför gällde *"antingen* att avveckla det service- och kostnadsutjämnande systemet för järnvägarna, *eller* att för dem söka skapa de konkurrensbetingelser, som systemets bibehållande egentligen förutsätter, därest man inte är beredd att via statsbudgeten täcka uppkommande underskott."[2] Enligt departementschefen var det, mot denna bakgrund, angeläget för utredningen att "skapa större klarhet om järnvägarnas plats och villkor i vårt framtida transportsystem". Vidare borde utredningen företa en "prövning av hela det trafikpolitiska problemet" — vad som nu kunde menas med det. Slutligen framhöll departementschefen följande:

"Det allmänna målet för de trafikpolitiska lösningar utredningen skall söka

---

1 *SOU* 1961:23, s. 15.
2 *Op. cit.*, s. 17.

anvisa bör vara att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga kostnader och under former, som medger företagsmässig effektivitet och sund utveckling av transportapparaten."[1]

Trafikutredningens förslag

I trafikutredningens huvudbetänkande redovisades inledningsvis vissa prognoser som visade att man hade att vänta starka förskjutningar mellan olika transportmedels framtida roll på olika transportmarknader. Personbils- och lastbilstrafiken antogs komma att expandera på alla områden. För järnvägarnas del förutsågs en tillbakagång för transporter på korta avstånd; inom fjärrtrafiken däremot ansågs järnvägarna ha stora möjligheter att behålla sin ställning inom såväl person- som godstrafiken.

Utredningen redovisade därefter sin grundläggande syn på den statliga transportpolitikens mål och medel. Den konstaterade därvid att den transportpolitik som dittills förts inte hade lett fram till vad man kallade "balans inom transportapparaten". För järnvägarnas del gällde fortfarande de särskilda förpliktelser (trafikeringsplikt, taxeplikt, transportplikt), som emanerade från den tid då dessa regleringar ansågs nödvändiga för att hindra missbruk av järnvägarnas monopolställning. För den yrkesmässiga lastbilstrafiken gällde detaljregleringar i syfte att begränsa konkurrensen inom lastbilstrafiken och att bereda järnvägarna visst skydd. Denna transportpolitik hade, enligt utredningen, inte medfört en samhällsekonomiskt sett riktig fördelning av transporterna på de olika transportmedlen. Järnvägarna hade inte fått hand om alla de godstransporter, som deras tekniska och ekonomiska förutsättningar motiverade. Inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken hade vissa monopolbildningar uppstått i skydd av koncessionssystemet. Med hänsyn till detta och till den förväntade trafikutvecklingen ansåg utredningen att det var angeläget att ändra transportpolitiken så att man fick en "uppdelning av transporterna de olika trafikgrenarna emellan i överensstämmelse med deras reella kostnads- och kvalitetsförutsättningar."[2]

För att nå detta mål kunde man enligt utredningen gå två vägar. Antingen skulle man bygga vidare på och utveckla det system av regleringar, som tidigare utnyttjats, eller skulle man låta konkurrensen trafikgrenarna emellan direkt åstadkomma denna trafikuppdelning. Detta, framhöll utredningens ordförande i ett föredrag, hade utgjort "den viktigaste principiella fråga utredningen haft att ta ställning till."[3]

I valet mellan en detaljregleringslinje och en konkurrenslinje beslöt utredningen att förorda den senare. De överväganden som ledde fram till detta förslag redovisades mycket klart av utredningens ordförande i ovannämnda föredrag, ur vilket det därför finns anledning att här återge ett längre avsnitt:

"Våra föregångare har i regel efter olika piruetter på konkurrensens område kommit tillbaka till att man måste förlita sig på ett detaljregleringssystem.

---

[1] *Op. cit.*, s. 18.
[2] *SOU* 1961:23, s. 71.
[3] Grafström [1961] s. 13.

Mycket har dock hänt under de senaste decennierna, som så att säga inbjudit oss till att se problemet på ett annat sätt.

Vi har under 1950-talet sett bilåldern växa fram, inte längre som en diskuterbar vision utan som en faktisk realitet.

Vi har nått ett allmänt accepterande kring en ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik, som minskar riskerna för uppkomsten av sådana kriser som 1930-talets och som medför större rörlighet på arbetsmarknaden.

Vi har inom näringslivet i det väsentligaste nått enighet mellan olika parter bl a om att konkurrens i så att säga sunda former utgör en betydelsefull stimulans för ett tekniskt-ekonomiskt framåtskridande.

Vi har inom många områden slopat nyetableringskontroller etc.

Vi har upplevt en rad regleringsår under det senaste kriget och visserligen sett att man i en nödsituation kan ta sig fram med detaljregleringar, men vi har väl samtidigt alla fått sådana erfarenheter därav att vi känner oss mycket tveksamma om dess lämplighet i andra än nödsituationer.

Det har framstått allt märkligare att transportindustrin snart ensam i näringslivet skulle behöva vara insnärjd i ett omfattande detaljregleringssystem.

Det har förefallit oss så mycket mer absurt, då vi kan förutse att mycket stora förändringar föreståt, att då alltjämt icke utnyttja en konkurrens på lika villkor som ett av huvudmedlen för den styrning, som erfordras.

Vi har ställt frågan, hur man över huvud taget kan hävda att en detaljreglering, avseende prövning av trafiktillstånd för varje enskild lastbil, för utökning av bilstorlek etc, med hänsyn till om den ifrågasatta trafiken befinnes behövlig samt i övrigt lämplig, skall kunna handhas med rimliga krav på förnuft och planmässighet.

Att den kan komma att tjäna som ett av det starkaste skydd för befintliga trafikutövare råder väl inget tvivel om. Det moderna organisationsväsendet kan nog i och för sig sörja för att här ej blir fråga om kaotiska förändringar. Att det allmänna skall gå i god härför påminner alltför mycket om forna dagars auktoriserade skråväsen."[1]

Omläggningen av transportpolitiken måste börja med *järnvägarna,* ansåg trafikutredningen, eftersom de samhällsekonomiska nackdelarna med det gällande systemet var mest framträdande där. Likabehandlingsprincipen och offentlighetstvånget vad gällde taxorna ansågs motverka en rörlig prissättning och hindra järnvägarna att uppträda affärsmässigt. De olönsamma bandelarna utgjorde emellertid det största problemet. Enligt då gällande ekonomisk målsättning för SJ, som innebar ett krav på totalkostnadstäckning, måste underskottet på dessa täckas via intäkter från övriga linjer. Därigenom fick SJ ett försämrat konkurrensläge på affärsbanenätet.

Under 1950-talet utgjordes nära 50 % av järnvägsnätet av s k trafiksvaga bandelar, dvs sådana järnvägslinjer där driften inte var affärsmässigt motiverad för SJ. År 1956 framhöll järnvägstaxekommittén att i en nedläggning av trafiksvaga bandelar "torde i själva verket finnas en av de största möjligheterna till rationalisering av SJ verksamhet."[2] Trafikutredningen anslöt sig till den åsikten. För att

---

1 Grafström [1961] s. 13—14.
2 *SOU* 1956:54, s. 140.

klarlägga effekterna av eventuella nedläggningar och för att utreda formerna för ersättningstrafik utarbetade den i samråd med järnvägsstyrelsen ett detaljerat program för s k nedläggningsundersökningar. De trafiksvaga linjerna delades därvid upp på två huvudgrupper, dels sådana som av "samhälleliga skäl" måste bibehållas på längre sikt, dels sådana vars nedläggning snarast borde utredas och prövas. Underskottet på dessa två grupper, som tillsammans omfattade en banlängd av 6 600 km, beräknades för budgetåret 1960/1961 uppgå till sammanlagt ca 200 miljoner kronor.[1]

En av huvudpunkterna i trafikutredningens reformprogram blev nu att SJ *helt* skulle kompenseras ekonomiskt för skyldigheten att trafikera de olönsamma linjerna. Därigenom skulle en mer konkurrenskraftig taxepolitik kunna föras på övriga linjer. Kompensationen föreslogs ske via ett driftbidrag från allmänna budgetmedel och beloppets storlek skulle bestämmas årligen. Vart tredje år skulle man genom s k separatundersökningar fastställa vilka linjer som skulle hänföras till gruppen ersättningsberättigade banor.[2]

Trafikutredningen föreslog vidare att affärsbanenätet och de trafiksvaga linjerna skulle betraktas som två separata rörelsegrenar inom SJ, för vilka olika ekonomiska mål skulle gälla. För de trafiksvaga linjerna förordades nedskrivning av det förräntningspliktiga statskapitalet och det ekonomiska målet skulle vara en minimering av driftunderskottet, dock "under beaktandet av kravet på tillfredsställande transportförsörjning". För affärsbanenätet däremot krävdes full kostnadstäckning, inklusive viss förräntning av det i SJ nedlagda statskapitalet. På affärsbanenätet skulle vidare transportplikten slopas.

I huvudbetänkandet (SOU 1961:23) presenterades för *landsvägstrafiken* inte en lika utförlig plan för det transportpolitiska reformarbetet som för järnvägarna. Endast för vissa delmarknader inom lastbilstrafiken, såsom skogstransporter, transporter för vinterväghållning, renhållningstransporter och transporter av fyllnads- och returgods vid mjölktransporter, föreslogs vissa lättnader i gällande regleringar.

Drygt ett år efter huvudbetänkandet utkom "Svensk trafikpolitik III" (*SOU* 1962:35), som helt ägnades åt godstransporter på landsväg. I enlighet med sin tidigare redovisade principiella syn på transportpolitikens mål och medel förordade utredningen nu

> "ett borttagande i möjligaste mån av de konkurrensbegränsande regleringarna på den yrkesmässiga trafikens område. Behovsprövningen vid meddelande av trafiktillstånd för godsbefordran med lastbil eller traktortåg eller tillstånd till transportförmedling bör sålunda slopas. Medan det enligt den gällande yrkestrafikförordningen ankommer på tillståndsmyndigheten att bedöma trafikens behövlighet, skulle det i den definitivt omarbetade förordningen ankomma uteslutande på sökanden att själv bedöma denna fråga. Likaså böra övriga regleringsbestämmelser, som begränsa konkurrensen, avskaffas. Regleringsföreskrif-

---

[1] *SOU* 1961:23, s. 173.
[2] Separatredovisning av SJ:s trafiksvaga bandelar har senare framlagts för åren 1963, 1966, 1969, 1972 och 1975.

ter, som befinnas erforderliga ur ordnings-, trafiksäkerhets- eller arbetarskyddssynpunkt, böra däremot alltjämt finnas."[1]

Behovsprövningen skulle avskaffas inte bara inom beställningstrafiken utan även vid ansökan om tillstånd till lastbilslinjetrafik och till transportförmedling. Vidare skulle lokalområdesbestämmelserna, transportplikten och taxeplikten tas bort. Däremot borde lämplighetsprövningen bibehållas. De faktorer som därvid borde tas med i bedömningen skulle nu, liksom tidigare, vara "vederbörandes personliga vandel och vederhäftighet, eventuella tidigare erfarenheter i transportbranschen, eventuella erfarenheter från annan företagsamhet, ekonomiska förhållanden etc."[2] Trafikutredningen underströk dock att lämplighetsprövningen inte fick utveckla sig till någon form av restriktiv nyetableringskontroll.

Efter dessa allmänna riktlinjer för en kommande lagstiftning presenterade trafikutredningen en tidsplan för vad man kallade "liberaliseringens genomförande". En sådan plan hade lagts fram även i utredningens huvudbetänkande, drygt ett år tidigare. Till följd av vissa remissinstansers yttranden över denna fann utredningen anledning att utforma ett nytt handlingsprogram, som på viktiga punkter avvek från det ursprungliga förslaget.

I "Svensk trafikpolitik I" prioriterades lokaltrafiken framför fjärrtrafiken vid liberaliseringen av tillståndsgivningen. Den första etappen i det transportpolitiska handlingsprogrammet skulle gälla vissa delar av den lokala lastbilstrafiken, den andra etappen resterande delar av lokaltrafiken; först i den tredje etappen skulle tillståndsgivningen för fjärrtrafiken liberaliseras. Denna uppläggning hade från utredningens sida motiverats av att fjärrtrafiken borde liberaliseras först då en revision av vägtrafikbeskattningen skett. I annat fall skulle man inte, enligt utredningen, nå likhet i konkurrensvillkoren för lastbilar och järnvägar.

Trafikutredningen visade sig emellertid nu beredd att ompröva sin tidigare liberaliseringsplan, eftersom den funnit att "även väsentliga ändringar av fjärrtrafikbilarnas skattenivå icke kunna antas i större utsträckning påverka det nuvarande konkurrensförhållandet järnväg — lastbil."[3] Vidare hänvisade utredningen till att undersökningar av det s k vägkostnadsansvaret ej gett belägg för att fjärrtrafikbilarnas samhällsekonomiska marginalkostnad var av sådan storlek att den kunde motivera någon mer genomgripande skattehöjning. Eftersom det inte fanns belägg för att samhällsekonomiska vinster fanns att hämta via en fortsatt restriktiv tillståndsgivning för fjärrtrafiken under de två första etapperna, beslöt utredningen att förorda successiva lättnader i behovsprövningen för *all* yrkesmässig lastbilstrafik, således även för fjärrtrafiken.

Det förslag till transportpolitiskt handlingsprogram för den yrkesmässiga lastbilstrafiken, som utredningen slutligen presenterade, hade följande principiella uppbyggnad:

1. Transporter *undantagna från YTF:s bestämmelser* skulle utökas något under såväl etapp I som etapp II.

---

[1] *SOU* 1962:35, s. 20—21.
[2] *Op. cit.*, s. 28.
[3] *SOU* 1962:35, s. 39.

2. Transporter, *undantagna från behovsprövning* skulle också utökas under de två första etapperna.
3. För övriga transporter, dvs sådana som ej föll under (1) eller (2) ovan, skulle en *mindre restriktiv behovsprövning* än tidigare tillämpas. Under etapp I skulle detta ske inom ramen för en ökningskvot av 15 procent av föregående års transportarbete; under etapp II skulle motsvarande kvot vara 20 procent.
4. Samtliga transporter skulle befrias från *bestämmelserna om lokalområden, taxeplikt och transportplikt* från och med etapp II.
5. Från och med etapp III skulle endast *lämplighetsprövning* tillämpas vid ansökan om trafiktillstånd.

Trafikutredningen var inte helt enig om förslaget till transportpolitiskt handlingsprogram. Såväl huvudbetänkandet som "Svensk trafikpolitik III" innehöll reservationer och särskilda yttranden. Dessa berörde dock närmast detaljer i reformprogrammet och innebar på intet sätt en annan principiell syn på den nya transportpolitikens mål och medel. Såsom ett undantag från den regeln kan man emellertid i viss mån betrakta Rudolf Meidners särskilda yttrande till huvudbetänkandet.

Meidner anslöt sig helt till grundtanken i betänkandet att transportpolitiken borde syfta till samhällsekonomisk effektivitet inom transportsektorn och att samhället, och inte trafikföretagen, borde svara för de kostnader som följde av speciella önskemål om tillfredsställande transportstandard även i glesbygderna. På två punkter hade emellertid Meidner en annan åsikt än majoriteten. Det ena gällde *medlen* att nå de uppställda målen och då närmast avvägningen mellan konkurrens och regleringar, den andra gällde *trafiksäkerhetsproblemet.*

Meidner ansåg att utredningen överdrivit värdet av fri konkurrens för att åstadkomma en effektivt arbetande transportapparat, och han poängterade följande:

> "Möjligheterna att skapa den likhet i villkoren mellan olika trafikmedel, som enligt utredningen är en förutsättning för effektiv konkurrens, förefaller mig emellertid starkt begränsade. Konkurrensen är i verkligheten alltid en konkurrens om varje transportuppdrag, och de samhällsekonomiska kostnaderna för alternativa transportsätt borde därför beräknas för varje uppdrag och inte för olika transportgrenar som helhet. Stora svårigheter möter vidare att praktiskt genomföra kostnadsansvarighetsprincipen i de fall, där kostnaderna överhuvud taget kan beräknas. — — — Förutsättningen om ett konsekvent genomfört kostnadsansvar som underlag för en i egentlig mening fri konkurrens måste sålunda förbli en ytterligt grov approximation."[1]

Enligt Meidners uppfattning borde utredningen mera utförligt ha redovisat och diskuterat framför allt två omständigheter som gör det svårt att tillämpa principen om fri konkurrens inom transportsektorn: dels att de fasta anläggningarna är så kapitalkrävande att samhället praktiskt taget helt svarar för dem och därmed bestämmer resursfördelningen mellan olika transportmedel, dels att det finns ett intimt samband mellan transportpolitiken och trafiksäkerheten.

---

[1] *SOU* 1961:23, s. 371.

Meidner önskade att, parallellt med att vissa regleringar inom lastbilstrafiken avvecklades, bestämmelserna om lämplighetsprövning skärptes. Han ansåg att utredningens förslag om s k ekonomisk lämplighetsprövning var ofullständiga och vaga:

> "Vad det ytterst gäller är att finna former, varigenom man gynnar bildandet av solida företag, som kan ta ansvar gentemot sina anställda och trafikanterna, samtidigt som man undgår uppkomsten av monopolistiska tendenser i ny skepnad."[1]

För Meidner fanns det två motiv för införandet av en ekonomisk lämplighetsprövning, dels ett socialt, dels ett trafiksäkerhetsmässigt:

> "Enligt min mening kan man emellertid inte bortse från risken för en tillströmning av alltför många överoptimistiska småföretagare, med undersysselsättning och nedpressning av både företagsmässig och personlig standard samt uppenbara risker ur trafiksäkerhetssynpunkt som följd."[2]

Men trafiksäkerhetsproblemen måste lösas även med andra medel än ekonomisk lämplighetsprövning, framhöll Meidner. Ökad trafikövervakning och ökad kontroll av förares arbets- och vilotid krävdes. På den punkten ansåg han att utredningens förslag till ökade resurser för polisen och yrkesinspektionen var klart otillräckliga.

4.2 1963 års riksdagsbeslut

Prop. 1963:191 följde på praktiskt taget alla punkter trafikutredningens förslag. Ett par avvikelser, som gällde lastbilstrafiken, är dock av principiellt intresse. Trafikutredningen hade föreslagit en successiv avveckling av behovsprövningen för sådana transporter som tills vidare skulle behovsprövas. Denna skulle rent praktiskt gå till så att trafiktillstånd under etapp I mer eller mindre automatiskt skulle kunna utfärdas inom ramen för en ökning med 15 % av föregående års *transportarbete;* under etapp II skulle motsvarande ökning uppgå till högst 20 %.

De praktiska möjligheterna att tillämpa denna metod ifrågasattes av flera remissinstanser. Remissvägen framfördes också förslag om hur man i stället borde gå tillväga vid en uppmjukning av tillståndsgivningen. En av de metoder som föreslogs var att låta driftstatistiken ligga till grund för lättnaderna i behovsprövningen genom att sänka normtalet för den genomsnittliga sysselsättningstiden per bil och månad. Ett annat förslag var att antalet lastbilar i yrkesmässig trafik skulle tillåtas öka med en viss procentsats, t ex 10 % per år. Det fanns också de som hävdade att man inte borde låsa en uppmjukning av tillståndsgivningen till vissa ökningskvoter eller på annat sätt preciserade normtal. Tillståndsmyndigheterna borde i stället betros att, inom ramen för vissa generella anvisningar, tillämpa en generös tillståndsgivning fram till den tidpunkt, då all behovsprövning skulle slopas.

I prop. 1963:191 lanserade departementschefen en ny metod att lätta på restrik-

---

1 *SOU* 1961:23, s. 373.
2 *Op. cit.*

tionerna vid behovsprövningen. Han föreslog att under etapp I en årlig ökning med 15 % av *den samlade lastförmågan hos fordonen* borde vara normerande vid tillståndsgivningen.

Förslaget var ur rent praktisk synvinkel välmotiverat. Den driftstatistik, som tillståndsmyndigheterna löpande erhöll från åkarna, innehöll nämligen ingen fullständig redovisning av det utförda transportarbetet. Däremot redovisades lastkapaciteten hos de lastbilar för vilka trafiktillstånd utfärdades. Mot den bakgrunden framstår trafikutredningens förslag som ytterst märkligt. Antingen planerade den att införa en utförligare körrapportering än tidigare — vilket dock inte nämns i betänkandet — eller hade den helt enkelt inte närmare tänkt igenom förslagets konsekvenser. Det senare alternativet förfaller mest troligt.

Man kan fråga sig på vilka grunder som just 15 respektive 20 % valdes som lämplig norm för de närmaste årens ökning av lastkapaciteten. Såväl "Svensk trafikpolitik III" som prop. 1963:191 behandlade den frågan mycket kortfattat. Departementschefen hänvisade till att lastkapaciteten under senare år hade ökat med ca 10 % per år i genomsnitt för hela riket.[1] Därmed avsågs sannolikt femårsperioden 1958—62. I propositionen gavs emellertid ingen närmare motivering varför man under de närmaste två åren skulle kunna acceptera en ökning med 15 % per år och under de därpå följande två åren en ökning med inte mindre än 20 % per år.

De föreslagna normtalen för kapacitetstillväxten synes knappast ha varit resultatet av några mer sofistikerade tankar om vad som skulle hända då behovsprövningen successivt avvecklades. Den ökningstakt, som tillståndsmyndigheterna mer eller mindre utan vidare skulle kunna godta under de två första etapperna, låg på en långt högre nivå än ökningstakten under tidigare år. Detta synes kunna tolkas så att statsmakterna hade ambitionen att verkligen söka avveckla den rådande restriktiva behovsprövningen.

En annan punkt där propositionen avvek från trafikutredningens förslag gällde *skogstransporterna med lastbil.* Enligt trafikutredningens majoritet borde behovsprövningen slopas för dylika transporter i etapp I. Vissa reservanter och remissinstanser ansåg dock att det skulle vara besvärligt att under ett antal år ha en behovsprövad och en icke behovsprövad sektor sida vid sida. Bilarna kunde ju användas för än det ena, än det andra slaget av körningar. Man var särskilt ängslig för att större skogsbilar, vilka erhållit tillstånd utan behovsprövning, skulle gå in på fjärrtrafikmarknaderna. Vi möter här samma tankar som vid de överväganden som legat till grund för myndigheternas praxis att individualisera trafiktillstånd (se avsnitt 3.2). I propositionen följde inte departementschefen utredningsmajoritetens förslag. Skogstransporterna med lastbil blev även i fortsättningen föremål för behovsprövning.

Beträffande innehållet i prop. 1963:191 bör även följande nämnas. Departementschefen framhöll att genomförandet av den nya transportpolitiken borde följas mycket noga med hänsyn till effekterna på transportnäringen och på närings-

[1] Prop. 1963:191, s. 202.

livet i övrigt. I detta sammanhang aviserades tillsättandet av en särskild delegation, som skulle få till uppgift att vara ett rådgivande organ inom kommunikationsdepartementet vad gällde den fortsatta handläggningen av reformprogrammet. Detta organ, som fick namnet *trafikpolitiska delegationen,* skulle bestå av representanter för transportkonsumenter, trafikutövare och tillståndsgivande myndigheter. Längre fram i detta kapitel behandlas denna delegations verksamhet och roll vid reformprogrammets genomförande.

För att få en mjuk övergång till det nya systemet beslöts att reformerna skulle genomföras i tre etapper. Den första etappen skulle inledas den *1 juli 1964,* den andra den *1 juli 1966.* Som riktpunkt för påbörjandet av etapp III sattes den *1 juli 1968.* Följande punkter utgör en sammanfattning av huvudinnehållet i 1963 års beslut:

ETAPP I

A. *Järnvägarna*

1. Åtgärder vidtas för att fullfölja en framlagd tidsplan för nedläggningsundersökningar av trafiksvaga järnvägslinjer.
2. Affärsbanenätet och de trafiksvaga järnvägslinjerna betraktas som två separata rörelsegrenar av SJ:s verksamhet, för vilka olika ekonomiska mål skall gälla.
3. Förräntningskravet på det i SJ nedlagda statskapitalet begränsas till affärsbanenätet.
4. Det på de trafiksvaga järnvägslinjerna belöpande statskapitalet skrivs ned.
5. Fullt driftbidrag lämnas till SJ för skyldigheten att trafikera de trafiksvaga järnvägslinjer, vilka SJ ej finner det företagsekonomiskt motiverat att trafikera, men som tills vidare ej lagts ned.

B. *Lastbilstrafiken*

1. Transporter undantagna från YTF:s bestämmelser utökas till att omfatta även transporter till förädlingsindustri av potatis, grönsaker, frukt och bär, samt från sådan industri transporter av betfor, melass, slamkalk, pulpa, drank och kokt foderpotatis; transporter av snö och is i samband med snöröjning samt renhållningstransporter; transporter med traktortåg i skogsbruket av runt, bilat, kluvet, flisat och kolat virke under förutsättning att transporten ej överskrider en vägsträcka av 15 km.
2. Från bestämmelserna om behovsprövning undantas s k kooperativ körning med lastbilar vars lastförmåga ej överstiger 6,5 ton (för bil plus släp 8,0 ton) samt transporter av fyllnads- och returgods i samband med mjölktransporter.
3. För övrig beställningstrafik med lastbil, dvs den som ej undantas från YTF eller från behovsprövningen, tillämpas en mindre restriktiv behovsprövning än tidigare, varvid en årlig ökning med 15 procent av den totala lastförmågan i ton bör vara normerande vid tillståndsgivningen.

4. Viktgränsen för kompetensfördelningen mellan BTN och länsstyrelserna vid tillståndsgivningen höjs från 4,5 till 6,5 ton (för bil plus släpvagn från 5,5 till 8,0 ton).

ETAPP II

A. *Järnvägarna*

1. Transportplikten på affärsbanenätet avskaffas.
2. Skyldigheten att likabehandla kunderna vid vagntilldelning samt i taxehänseende slopas på affärsbanenätet.
3. SJ befrias från skyldigheten att hålla tillämpade transportavgifter offentliga.

B. *Lastbilstrafiken*

1. Transporter undantagna från YTF:s bestämmelser utökas till att omfatta även transporter med traktortåg av lantbruksprodukter och förnödenheter för lantbruket under förutsättning att transporten ej överskrider en vägsträcka av 15 km.
2. Från bestämmelserna om behovsprövning undantas transporter med lastbil eller traktortåg som har en lastförmåga av högst 4,0 ton samt bilar utrustade med fasta anordningar för transport av speciella varuslag såsom betong, olja och klor (s k specialbilar).
3. Vid den mindre restriktiva behovsprövningen för övrig beställningstrafik bör en årlig ökning med 20 procent av den totala lastförmågan i ton vara normerande vid tillståndsgivningen.
4. Transportplikten avskaffas.

ETAPP III

Den konkreta utformningen av reformåtgärderna och tidpunkten för deras genomförande skulle bestämmas först sedan man klarlagt verkningarna av åtgärderna i de första två etapperna. För lastbilstrafikens del räknade man med att all behovsprövning skulle avskaffas från och med tredje etappen och att en ny YTF då skulle träda i kraft.

Som del av 1963 års transportpolitiska handlingsprogram bör man även se vissa *statliga utredningar som nyligen hade tillsatts eller som aviserades* i prop. 1963:191. Bland dessa bör särskilt följande nämnas:

1. Affärsverksutredningen tillsattes i december 1961 och fick bl a i uppdrag att utreda vissa frågor rörande SJ:s ekonomi och taxor.
2. Körtidsutredningen, som hade att företa en översyn av bestämmelserna om förares arbets- och vilotid m m inom vägtrafiken, tillsattes i juni 1963.
3. För den kollektiva närtrafikens ordnande i storstockholmsområdet tillsattes särskild förhandlingsman i december 1963.
4. Bilförarutredningen tillsattes i februari 1964.
5. Transportforskningsutredningen fick i uppdrag att utreda transportforskningens framtida organisation och tillsattes i februari 1964.

6. Vägplaneutredningen tillsattes i april 1964 i syfte att företa en översyn av 1957 års vägplan.
7. För en revision av vägtrafikbeskattningen tillsattes under 1965 två utredningar, dels bilskatteutredningen, dels vägkostnadsutredningen. Arbetet inom den sistnämnda utredningen avsågs vara av mera långsiktig karaktär och inriktat på principfrågor.

Beträffande 1963 års reformprogram finns det avslutningsvis anledning att påminna om att alla dessa åtgärder skulle vidtas för att nå de mål som enligt prop. 1963:191 skulle gälla för den statliga transportpolitiken, nämligen "att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga kostnader och under former, som medger företagsekonomisk effektivitet och transportmedlens sunda utveckling." Kontrasten är stor mellan å ena sidan de mycket allmänt formulerade målen och å andra sidan de i detalj specificerade medlen. Detta är en företeelse som i och för sig inte är unik i detta sammanhang utan återfinns även inom andra områden av den statliga näringspolitiken. Med dessa opreciserade mål som ledstjärna är det emellertid inte svårt att föreställa sig att det snart kunde bli diskussion om huruvida liberaliseringsprogrammet verkligen innebar att man slagit in på rätt väg då det gällde att nå de angivna målen.

4.3 Reformprogrammets genomförande

Etapperna I och II genomförs planenligt

Riksdagsbeslutet i december 1963 om en ny transportpolitik var nära nog enhälligt och avspeglade den breda förankring hos olika intresseorganisationer i samhället som fanns för den nya transportpolitiken. Inom näringslivet välkomnade man reformprogrammet. Storstadspressen var i sina ledarkommentarer positivt inställd till den nya transportpolitiken.[1] Vidare kan nämnas att bland de direkt berörda trafikföretagen SJ ansåg att 1963 års beslut var till fördel för järnvägarna.

Ett par i detta sammanhang betydelsefulla intresseorganisationer var emellertid kritiska mot den nya transportpolitiken — i varje fall mot vissa delar av denna. Transportarbetareförbundet ansåg det inte lämpligt att liberalisera tillståndsgivningen för den yrkesmässiga trafiken på det sätt som riksdagen hade beslutat. Även inom åkerinäringen hyste man starka betänkligheter mot de lättnader i etableringskontrollen som 1963 års beslut innebar.

Åkerinäringens huvudorganisation, Svenska Lasttrafikbilägareförbundet (numera Svenska Åkeriförbundet), synes dock under 1963 ha ändrat sin attityd. Hösten 1962 förklarade den att "enligt vår mening är 1953 års trafikutrednings betänkande 'Svensk trafikpolitik III' inte lättare att bygga en proposition på än de andra utredningsförslag som finns förvarade på departementets hyllor". När propositionen lagts fram ansågs den däremot vara "en realistisk bedömning av det

[1] Se t ex ledare i Dagens Nyheter den 3/9 1961, i Svenska Dagbladet den 29/10 1963 och i Stockholms-Tidningen den 3/6 1961.

möjligas politik i en mycket svår och för samhället väsentlig fråga."[1] Som tidigare nämnts var prop. 1963:191 nästan helt identisk med förslagen i "Svensk trafikpolitik III".

Denna attitydförändring inom åkarnas topporganisation skall här inte närmare analyseras. Vad som däremot kan slås fast är att, sedan riksdagsbeslutet väl var fattat, åkerinäringen inte längre inriktade sig på att kritisera reformernas principiella innehåll. I stället blev det tillämpningen av de nya reglerna för tillståndsgivningen som kom i blickpunkten, liksom problemet hur branschen bäst skulle kunna klara de omställningar på transportmarknaderna som väntades komma.

Såväl inom åkerinäringen som inom SJ väntade man sig en hårdnande konkurrens om transportuppdragen och på båda hållen vidtogs åtgärder för att stärka den egna konkurrensförmågan. SJ införde bl a ett delvis nytt taxesystem den 1 juli 1964. Åkerinäringen satsade på att stärka lastbilscentralernas ställning. Dessa skulle inte längre vara enbart förmedlings- och beställningskontor, utan de skulle utvecklas till kollektivt ägda transportsäljande företag med resurser att åta sig stora transportuppdrag. Det handlingsprogram, kallat "Åkerinäringens målsättning" som Svenska Lasttrafikbilägareförbundet antog vid sin kongress år 1963, kan ses som en direkt följd av den nya transportpolitiken.

Den ovan nämnda *trafikpolitiska delegationen* (TPD), som skulle vara ett rådgivande organ inom kommunikationsdepartementet med uppgift att studera effekterna av reformprogrammets genomförande, tillsattes i april 1964. Till ordförande utsågs statssekreteraren i kommunikationsdepartementet, vilket bör tolkas så att man från departementets sida ansåg delegationen vara ett viktigt organ. Arbetet inom TPD kom snabbt igång och bland de första arbetsuppgifterna ingick att söka få fram statistiskt material, som kunde belysa effekterna av den nya transportpolitiken. Trots att länsstyrelserna och BTN sedan många år tillbaka löpande erhöll viss driftstatistik från de yrkesmässiga trafikutövarna var bristen på statistik rörande tillståndsgivningen ett problem. Som exempel kan nämnas att uppgifter om antalet under ett visst år utfärdade, eller vid en viss tidpunkt gällande, trafiktillstånd av olika slag ej fanns tillgängliga.

Det är viktigt att ha klart för sig att det rådde stor brist på statistiska uppgifter om lastbilstrafiken då reformprogrammet startade. TPD föranstaltade visserligen år 1964 om regelbunden insamling av uppgifter från länsstyrelserna, BTN och Svenska Åkeriförbundet rörande tillståndsgivningen och företagsstrukturen inom åkerinäringen. Eftersom det inte var möjligt att få fram motsvarande data för tidigare år var det emellertid redan från början givet att det för TPD skulle bli svårt att belysa vad som hände efter den 1 juli 1964 i relation till den tidigare utvecklingen.

TPD sökte även på andra vägar att få en uppfattning om verkningarna av den nya transportpolitiken. Bl a anordnades s k hearings med företrädare för olika intressegrupper inom transportsektorn. Dessa överläggningar hölls dels i Stockholm med representanter för centrala organisationer och myndigheter, dels ute i landet

[1] Ledare i tidskriften *Lastbilen* nr 11/1962 respektive 11/1963.

på länsstyrelserna, där företrädare för bl a de tillståndsgivande myndigheterna, transportföretagen och transportkonsumenterna fick tillfälle att redovisa sin syn på effekterna av de transportpolitiska reformerna.

I september 1965 levererade TPD sin första rapport. I denna framhölls att den period, under vilken effekterna av den första etappen studerats, omfattat endast ett år, vilket inte kunde medge några definitiva slutsatser. Verkningarna av den första reformetappen hade emellertid visat sig positiva. Och rapporten fortsatte: "Delegationen har icke erfarit att åtgärderna skulle ha fått några tidigare icke förutsedda verkningar eller några följder av påtagligt negativ art. Inte heller har några vägande invändningar gjorts mot de i andra etappen planerade åtgärderna."[1] Delegationen rekommenderade således att etapp II borde genomföras planenligt.

Delegationen föreslog emellertid att reformprogrammet för etapp II borde kompletteras med vissa åtgärder. Bl a borde gränsen mellan kompetensområdena för BTN:s och länsstyrelsernas tillståndsgivning ändras så att BTN från och med den 1 juli 1966 skulle komma att handlägga ärenden endast för bilar med en lastkapacitet om minst 8 ton (12 ton för bil plus släpvagn). Vidare föreslogs att bestämmelsen i 22 § 2 mom YTF skulle upphävas. Enligt denna bestämmelse fick vid godstransporter uteslutande inom viss stad endast användas bilar med stationsort inom staden, såvida inte BTN eller länsstyrelsen utfärdat trafiktillstånd med annan föreskrift.

Etapp II påbörjades planenligt den 1 juli 1966 sedan riksdagen godkänt prop. 1965:172, vars förslag överensstämde med TPD:s rekommendationer.

Genomförandet av den första etappen ägde rum under en period med goda transportkonjunkturer. Till följd av den höga aktiviteten inom näringslivet under åren 1964—65 var efterfrågan på godstransporter mycket stor. I TPD:s första rapport framhölls bl a att det ökade utbudet av tonnage inom åkartrafiken efter den 1 juli 1964 inte hade lett till minskat kapacitetsutnyttjande eller till sysselsättningssvårigheter.[2]

Förberedelser för etapp III

Den nya transportpolitiken fick en mjuk start och inom regeringen ansåg man uppenbarligen år 1967 att reformprogrammet borde fullföljas. Kommunikationsdepartementet presenterade nämligen i september 1967 en PM om införandet av tredje etappen jämte ett förslag till ny YTF, avsedd att träda i kraft den 1 juli 1968.[3] Vidare föreslogs i prop. 1967:55 att BTN skulle avvecklas vid årsskiftet 1967/68 och att all kvarstående tillståndsgivning för yrkesmässig lastbilstrafik skulle överföras till länsstyrelserna.

I jämförelse med gällande förordning innebar *1967 års förslag till ny YTF* att

---

1 *Trafikpolitiska delegationens skrivelse* till statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet den 6 september 1965, s. 19.
2 *Op. cit.*, s. 15.
3 "PM om införandet av tredje etappen av reformåtgärderna i fråga om den yrkesmässiga biltrafiken". *Stencil K* 1967:6.

en mängd detaljbestämmelser slopades och att den administrativa handläggningen av tillståndsärendena förenklades. Enligt förslaget skulle tre typer av trafiktillstånd finnas: för busstrafik, för taxitrafik och för åkeri. Tillstånd till åkeri skulle medföra rätt att med bil jämte förare befordra gods mot ersättning. Uppdelningen på linjetrafik och beställningstrafik skulle upphöra att gälla. Likaså skulle de särskilda bestämmelserna för transportförmedling slopas.

Tillstånd att driva åkeri skulle meddelas av länsstyrelsen i det län där den sökande var bosatt. Behovsprövning skulle inte längre förekomma; däremot skulle lämplighetsprövning fortfarande äga rum. Samma bestämmelser skulle gälla för juridisk och fysisk person. Vidare skulle ett åkeritillstånd ge möjlighet att utföra godstransporter inom hela riket; bestämmelserna om stationsort och lokalområde skulle således slopas. Ett trafiktillstånd skulle ej heller innehålla begränsningar i fråga om befraktare, godsslag eller giltighetstid vad gällde rätten att transportera gods.

Beträffande övergången från den gamla till den nya YTF föreslogs att tidigare utfärdade tillstånd till yrkesmässig trafik fortfarande skulle gälla, dock med den ändringen att alla begränsningar beträffande befraktare, godsslag, stationsort, lokalområde etc skulle slopas.

I prop. 1967:55 framhölls att genom den fortgående liberaliseringen av tillståndsgivningen BTN:s arbetsuppgifter hade minskat och att vid tredje reformetappens genomförande ytterligare arbetsuppgifter väntades bortfalla.[1] Departementschefen föreslog därför att BTN skulle upphöra vid årsskiftet 1967/68, vilket också blev riksdagens beslut.

BTN:s arbetsuppgifter splittrades upp på flera myndigheter. Tillståndsgivningen till beställningstrafik, linjetrafik och transportförmedling överfördes till *länsstyrelserna.* Tillståndsgivningen till internationella landsvägstransporter förlades till en nyinrättad myndighet, *transportnämnden,* som vidare hade att utarbeta grunder för taxor i yrkesmässig trafik, att fastställa indelning av riket i lokalområden samt att sörja för beredskapsplanläggningen i fråga om landsvägstransporter. Driftstatistiken för yrkesmässig lastbilstrafik övertogs av *statistiska centralbyrån.* Till arbetarskyddsstyrelsen och *yrkesinspektionen* överfördes arbetstidsinspektionen för vägtrafiken. Slutligen bör nämnas att det nyinrättade *statens trafiksäkerhetsverk* senare fick i uppdrag att utarbeta tillämpningsföreskrifter till bestämmelserna om undantag från behovsprövning av vissa specialfordon.[2]

Statsmakternas beslut att avveckla BTN var ett viktigt steg i den transportpolitiska utvecklingen och byggde på förutsättningen att 1963 års reformprogram skulle fullföljas i enlighet med den uppgjorda tidsplanen. Beslutet var emellertid i ett par avseenden rätt märkligt. För det första hade frågan om BTN:s framtida ställning över huvud taget inte diskuterats i prop. 1963:191. Bilförarutredningen och körtidsutredningen hade däremot i ett gemensamt betänkande (*SOU* 1965:45) föreslagit att BTN:s arbetsuppgifter skulle föras över till ny central trafikmyndig-

---

[1] Prop. 1967:55, s. 45.
[2] SFS 1968:530.

het, kallad statens trafikverk. I prop. 1967:55 gick emellertid departementschefen på en annan linje och föreslog den uppsplittring av BTN:s arbete på flera myndigheter som redovisats ovan. För det andra var tidpunkten för BTN:s avskaffande inte koordinerad med tidsplanen för genomförandet av 1963 års reformprogram. Tredje etappen skulle påbörjas den 1 juli 1968; BTN upphörde däremot redan vid årsskiftet 1967/68.

Etapp III ställs på framtiden

Beslutet att avveckla BTN samt förslaget till ny YTF måste ses som uttryck för statsmakternas avsikt att fullfölja 1963 års handlingsprogram. Hösten 1967 började emellertid viss kritik att riktas mot planerna att gå vidare i reformprogrammet. 1963 års principbeslut började ifrågasättas i riksdagen, i remissyttrandena över förslaget till ny YTF och inom TPD. Den senare hade under hösten 1967 att ta ställning till huruvida också etapp III skulle genomföras. För att en ny lagstiftning skulle kunna träda i kraft den 1 juli 1968 måste nämligen en proposition läggas fram och behandlas av riksdagen senast under våren 1968.

I december 1967 var TPD klar med sin andra rapport. I denna framhölls att

> "erfarenheterna av genomförandet av reformprogrammets två första etapper är övervägande positiva. Några sådana negativa effekter som skulle motivera att genomförandet av programmet inte skulle fortsättas har inte framkommit. Delegationen förordar därför att den tredje reformetappen påbörjas den 1 juli 1968 i enlighet med de allmänna riktlinjer som tidigare angivits av statsmakterna."[1]

Delegationen var emellertid inte enig. Ordföranden i Järnvägsmannaförbundet, Gustav Kolare, reserverade sig, och ordföranden i Transportarbetareförbundet, Helge Pettersson, samt riksdagsmannen Gösta Sterne (fp) bifogade var sitt särskilda yttrande till rapporten. Såväl Kolare som Pettersson föreslog att genomförandet av etapp III tills vidare borde anstå och deras motiveringar var i stort sett identiska. För det första ansåg de att effekterna av de två första etapperna inte klarlagts på ett tillfredsställande sätt av TPD. För det andra hänvisade de till de transportpolitiska förändringar som diskuterades bl a i Tyskland och inom EEC, vilka antogs få betydelse för den framtida svenska transportpolitiken. För det tredje framhölls att flera av de åtgärder, som enligt 1963 års principbeslut borde vidtas innan etapp III påbörjades, ännu inte genomförts; bl a hade bilskatteutredningen och vägkostnadsutredningen inte slutfört sina uppdrag.

Även Sterne ansåg att TPD:s rapport var ofullständig:

> "Trafikpolitiska delegationen förbigår med tystnad bl a järnvägstrafikanternas inställning till stationsindragningar, järnvägsnedläggningar och ersättningstrafik. Mycket tyder på att ett utbrett missnöje finns mot den takt med vilken förändringarna sker. Det är ej heller klart vilka lokaliseringspolitiska och sociala verkningar som dessa strukturförändringar ger."

Trots detta motsatte sig inte Sterne att etapp III skulle påbörjas. Vad han däremot

---

[1] *Trafikpolitiska delegationens skrivelse* till statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet den 17 december 1967, s. 23.

krävde var en "ny samlad översyn av den svenska trafikpolitiken", varvid lokaliserings-, miljö- och trafiksäkerhetsfrågorna borde beaktas.

Delegationens andra rapport är daterad den 17 december 1967. Den överlämnades emellertid inte till departementet förrän den 5 april 1968 och dess innehåll kom inte till allmänhetens kännedom förrän något senare. Detta skedde vid ett tal som dåvarande kommunikationsministern, Svante Lundkvist, höll den 21 april 1968 i Kramfors. Han deklarerade då att regeringen funnit övervägande skäl tala för att vänta med genomförandet av tredje etappen tills bilskatteutredningens och affärsverksutredningens förslag redovisats. Vidare ansåg han att TPD:s rapport hade kommit så sent att det inte fanns möjlighet att utarbeta en proposition angående tredje etappen.

Kramforstalet i april 1968 framstår utifrån sett som den definitiva vändpunkten i regeringens planer att fullfölja 1963 års program. Det är dock värt att lägga märke till att såväl regeringen som riksdagen under de följande åren — och ända fram till år 1972 — upprepade gånger hävdade att man höll fast vid principerna i 1963 års beslut.[1] Ännu år 1971 kunde man i en liten skrift om trafikpolitiken, utgiven av socialdemokratiska partistyrelsen, läsa följande:

> "I debatten om trafikpolitiken görs det ibland gällande att olika problem inom trafiksektorn är en följd av 1963 års beslut. Det faktiska förhållandet är det motsatta. Genom den nya trafikpolitiken ges möjligheter att verka för en samhällsekonomiskt riktig utformning av trafikpolitiken med hänsyn till de växande och delvis förändrade transportbehov som följer med utvecklingen i samhället."[2]

Hur kom det sig att man just hösten 1967 på olika håll började slå till bromsarna vid genomförandet av 1963 års beslut? Varför togs inte det tredje steget i det transportpolitiska reformprogrammet? I det följande skall vissa faktorer beröras, som synes kunna förklara varför en omsvängning i inställningen till 1963 års principbeslut inträffade under slutet av år 1967 och början av år 1968.

För det första synes ett beslut att genomföra etapp III ha upplevts som något principiellt sett mycket viktigare än besluten om de två första etapperna. Det är troligt att etapp I och etapp II uppfattades som marginella förändringar av gällande lagstiftning. Etapp III däremot skulle innebära att man kapade trossarna till det system man varit van vid i decennier. Detta synes särskilt ha gällt inom LO. Kommunikationsdepartementets PM av den 26 september 1967 med förslag till ny YTF gav sannolikt många inom intresseorganisationerna och riksdagen "second thoughts" beträffande det principbeslut som tidigare fattats. Beslutet att avskaffa BTN vid årsskiftet 1967/68 synes däremot inte ha uppfattats som ett lika betydelsefullt steg — märkligt nog.

För det andra publicerade SJ i augusti 1967 en skrift med titeln "Vad pågår och planeras inom SJ?" I denna betonades att järnvägen måste specialisera sig och

---

[1] Se t ex statsutskottets utlåtande 1970:191 och trafikutskottets utlåtande 1971:6.
[2] "Trafikpolitiken", *Informationshäfte från socialdemokratiska partistyrelsen,* nr 4/1971, s. 15.

koncentrera sig på sådana transportuppgifter som den kunde klara bättre och billigare än andra transportmedel. Den fortsatta nedläggningen av trafiksvaga bandelar beräknades minska linjenätet från ca 13 000 km år 1967 till 11 000 à 12 000 km år 1975, varav dock endast 7 000 à 8 000 km skulle vara öppna för persontrafik. Antalet stationer, hållplatser och lastplatser uppgick 1967 till ca 2 500, varav ca 1 100 var bemannade. SJ räknade nu med att detta antal skulle komma att minska kraftigt; efter år 1975 skulle endast 200 à 300 bemannade järnvägsanstalter finnas kvar jämte 400 à 500 obemannade lastplatser för vagnslastgods.[1]

Dessa SJ:s planer blev mycket uppmärksammade i pressen och i den allmänna debatten om transportpolitiken. De ledde bl a till flera interpellationer och motioner i riksdagen angående regeringens syn på SJ:s framtida roll inom transportväsendet. De ovan citerade meningarna i riksdagsman Sternes särskilda yttrande till TPD:s andra rapport var troligen direkt föranledda av innehållet i skriften "Vad pågår och planeras inom SJ?"

En tredje faktor som sannolikt också medverkade till att den tredje etappen ställdes på framtiden var den kraftiga konjunkturnedgången år 1967. För SJ:s del minskade transportarbetet även i absoluta tal år 1967. Inom lastbilstrafiken rådde viss överkapacitet på fordon. Resultatförsämringen för SJ och sysselsättningssvårigheterna inom åkeritrafiken tolkades inte enbart som ett utslag av konjunkturdämpningen utan även som en följd av de senaste årens lättnader i behovsprövningen och den omfattande nyetableringen av åkerier. Att mitt i konjunktursvackan avgöra vad som var en effekt av denna och vad som var en effekt av den nya transportpolitiken vållade uppenbarligen problem.

För det fjärde bör nämnas att 1968 var ett valår, vilket sannolikt spelade en viss roll för regeringens beslut att tills vidare vänta med att genomföra den tredje etappen. Med LO och delar av oppositionen kritiskt inställda till ett fullföljande av 1963 års handlingsprogram fanns det risk för att transportpolitiken — speciellt järnvägsfrågorna — kunde bli ett besvärande inslag i valdebatten. Ett uppskov med etapp III innebar en möjlighet att tills vidare pacificera transportfrågorna i den politiska debatten. Det fanns dessutom mycket goda formella skäl att ställa etapp III på framtiden: bilskatteutredningen och affärsverksutredningen hade ännu inte redovisat några förslag och vidare hade TPD:s rapport lämnats så sent att någon proposition inte hann läggas fram under våren 1968.

Som tidigare nämnts förefaller det som om regeringen inte hade väntat sig ett så kraftigt motstånd mot att etapp III skulle genomföras. Den synes närmast ha uppfattat tredje etappen som ett mycket mindre dramatiskt steg i det transportpolitiska reformprogrammet än de två första etapperna. Detta framgår bl a av följande avsnitt i ett tal, som dåvarande statssekreteraren i kommunikationsdepartementet, Lars Peterson, höll våren 1968: "Den tredje reformetappen återstår och då är avsikten att slopa behovsprövningen för lastbilstrafiken och att införa

---

1 *"Vad pågår och planeras inom SJ?"* (Informationsskrift utgiven av SJ:s styrelse i augusti 1967), s. 14—16.

andra avskrivningsnormer inom SJ osv. *Det är i förhållande till vad som redan genomförts relativt begränsade frågor som återstår*"[1] (kursiverat här).

Efter mars-sammanträdet 1968 låg arbetet inom TPD till stor del nere för en tid framåt. Under början av 1970 kom arbetet i gång igen och bl a anordnades ett antal hearings ute i landet. I maj 1970 lämnade TPD sin tredje rapport till kommunikationsministern. Beträffande utvecklingen av den yrkesmässiga lastbilstrafiken konstaterades att "antalet ansökningar om trafiktillstånd inte varit av den omfattningen att den årliga ökningen i den sammanlagda lastkapaciteten tillnärmelsevis uppgått till normtalet 20 %, som angivits i Kungl Maj:ts anvisningar om tillståndsgivningen."[2] Delegationen framhöll vidare att konkurrensen på transportmarknaderna hade ökat, men att effekterna av detta med avseende på efterlevnaden av gällande bestämmelser om arbets- och vilotid, maximilast och hastigheter var svåra att överblicka.

I två avseenden skilde sig TPD:s tredje rapport från de två tidigare. För det första redovisades inga statistiska uppgifter om tillståndsgivningen, kapacitetsutvecklingen och företagsstrukturen inom lastbilstrafiken, trots att ett utförligare källmaterial än tidigare fanns tillgängligt. För det andra innehöll inte rapporten något om delegationens inställning till reformprogrammets fortsatta handläggning, dvs till frågan vad som borde ske med den tills vidare uppskjutna tredje etappen. Endast på en punkt gjorde delegationen ett definitivt uttalande. Detta gällde YTF:s bestämmelser om maximitaxor, som TPD föreslog skulle slopas.

I trafikutskottets utlåtande 1971:6 framfördes vissa synpunkter på uppföljningen och tillämpningen av 1963 års beslut. Bl a ansåg utskottet att TPD mera aktivt än tidigare borde följa den transportpolitiska utvecklingen och att antalet ledamöter i delegationen skulle utökas. Det sistnämnda skedde också i september 1971 då ytterligare fyra riksdagsmän utsågs som sakkunniga. Sedan i maj 1970 har emellertid delegationen inte lämnat någon rapport till kommunikationsministern där den redovisat sina erfarenheter av och synpunkter på den transportpolitiska utvecklingen. TPD:s senaste sammanträde ägde rum i december 1973. Genom att 1972 års trafikpolitiska utredning tillsattes hade TPD inte längre någon funktion att fylla.

Såsom tidigare nämnts hade statsmakterna bestämt att en årlig ökning av lastkapaciteten med 20 % skulle vara normerande för tillståndsgivningen under etapp II. Den 10 maj 1968 beslöt Kungl Maj:t att denna föreskrift skulle gälla även efter den 30 juni 1968, trots att etapp III ställdes på framtiden. Detta riktvärde för kapacitetstillväxten kom att gälla fram till den 27 maj 1970. Genom en skrivelse till länsstyrelserna nämnda datum slopades detta normtal. Motiveringen var den att så få ansökningar om trafiktillstånd inkommit att det normgivande procenttalet inte alls uppnåtts under senare år och att tidpunkten för den tredje re-

---

[1] "Den svenska trafikpolitiken och dess följdverkningar". (Föredrag i Karlshamn den 30 maj 1968, publicerat i *Meddelanden från Föreningen för inre vattenvägar* nr 4/1968), s. 5.

[2] *Trafikpolitiska delegationens skrivelse* till statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet den 4 maj 1970, s. 13.

formetappens genomförande ännu inte kunde fastställas. Skrivelsen avslutades dock med följande rekommendation: "Kungl Maj:t förutsätter emellertid att den grundsyn som de upphävda föreskrifterna gett uttryck åt alltjämt skall kännetecknа tillståndsgivningen." Departementet önskade således inte en återgång till det behovsprövningssystem som fanns fram till den 1 juli 1964; även om normtalet för kapacitetsökningen nu formellt slopades skulle alltså tillståndsärendena handläggas som om det fortfarande gällde.

Transportpolitiska beslut 1968—75

Beslutet att tills vidare vänta med att genomföra tredje etappen medförde emellertid inte att beslut om andra transportpolitiska åtgärder, som låg inom ramen för 1963 års principbeslut, också ställdes på framtiden. Under åren 1968—75 infördes nämligen flera viktiga lagar och förordningar och dessa kommer i det följande att helt kort beröras.

I syfte att främja trafiksäkerheten infördes den 1 januari 1968 nya *bestämmelser om arbets- och vilotid* inom vägtrafiken. Dessa bestämmelser grundades i huvudsak på förslagen i körtidsutredningens betänkande (SOU 1965:48). Från transportpolitisk synpunkt sett innebar de en nyhet genom att samma körtidsregler infördes för yrkesmässig och icke yrkesmässig trafik. Som en konsekvens av detta intogs de nya bestämmelserna i vägtrafikförordningen; de tidigare bestämmelserna ingick i YTF.

Den 1 januari 1968 infördes också bestämmelser som begränsade *fordons och fordonskombinationers längd* till högst 24 meter. Tidigare saknades dylika bestämmelser. De utredningar som föregick beslutet utfördes av statens trafiksäkerhetsråd (SOU 1966:41). I augusti 1972 aviserade kommunikationsministern en ytterligare minskning av fordonslängden till 18 meter. I januari 1974 fick trafiksäkerhetsutredningen i uppdrag att utreda frågan om högsta tillåtna fordonslängder. Utan att invänta resultaten från denna utredning föreslog trafikpolitiska utredningen i SOU 1975:66 att fordonens maximilängd skulle sänkas från 24 till 18 meter. Alla transporter inom stödområdet samt transporter av rundvirke i hela landet skulle dock fortfarande kunna ske med 24 meters ekipage.

För att öka trafiksäkerheten och framkomligheten på vägarna infördes år 1970 *körförbud för tunga lastbilar* under vissa veckoslut och helger under sommaren. Under fyra veckoslut sommaren 1970 rådde s k frivilligt körförbud. Från och med 1971 har särskild lagstiftning legat till grund för dessa inskränkningar i trafiken som för varje år omfattat allt fler veckoslut.

Vad gäller *vägtrafikbeskattningen* har riksdagen sedan mitten av 1960-talet fattat flera viktiga beslut. År 1966 infördes utöver den gällande brännoljeskatten s k särskild skatt på motorbränsle, som år 1970 höjdes från 5 till 13 öre per liter. År 1968 höjdes fordonsskatten för lastbilar med 50 procent och år 1971 skedde ytterligare en höjning för tunga lastbilar och släpfordon. Den senare höjningen grundades på förslagen i bilskatteutredningens betänkande "Fordonsbeskattningen" (SOU 1969:45) och innebar inom ramen för ett oförändrat totalt skatteuttag en omfördelning av fordonsskatten mellan fordon av olika storlek. Lättare last-

bilar och släpfordon erhöll viss skattesänkning, medan tyngre fordon fick höjd skatt, särskilt de tyngsta fordonen. Enligt riksdagsbeslut 1970 skall denna skattereform genomföras etappvis från den 1 januari 1971 t o m den 1 januari 1979.

I SOU 1970:36 redovisade bilskatteutredningen ett principförslag till s k *kilometerskatt,* som skulle ersätta såväl fordonsskatt som brännoljeskatt. I SOU 1972:42 lade utredningen fram detaljförslag till kilometerbeskattning. Den 1 januari 1974 skedde en partiell övergång till kilometerskatt i och med att brännoljeskatten och den särskilda skatten på motorbränsle ersattes med en kilometerskatt för alla dieselfordon (SFS 1973:601—602). Fordonsskatten behölls dock, men den 1 juli 1976 införs kilometerskatt även för släpfordon dragna av kilometerskattepliktiga bilar. Tidpunkten då en renodlad kilometerskatt införs har ännu inte bestämts.

De ändringar av vägtrafikbeskattningen som skett sedan 1970 skall ses som försök att förverkliga den s k kostnadsansvarsprincipen, som utgjorde en av hörnstenarna i 1963 års transportpolitiska beslut. Genom 1970 års skatteomläggning skedde en omfördelning mellan olika viktklasser av fordon av ett oförändrat totalt skatteuttag. Genom att införa kilometerskatt eftersträvade statsmakterna att i högre grad än tidigare få en "individuell" omfördelning av skatten mellan fordon inom en och samma viktklass.

En viktig transportpolitisk händelse var införandet den 1 oktober 1972 av bestämmelser om s k *ekonomisk lämplighetsprövning* vid meddelande av trafiktillstånd till yrkesmässig lastbilstrafik. Bakgrunden till detta beslut var i korthet följande.

Redan i Rudolf Meidners reservation till 1953 års trafikutrednings betänkande framfördes önskemål om en "reell" lämplighetsprövning vid etablering av åkeriföretag samtidigt som lättnader i behovsprövningen skulle införas.[1] I december 1965 framhöll Transportarbetareförbundet och åkarna i en gemensam skrivelse till kommunikationsdepartementet att en prövning av den sökandes ekonomiska förhållanden borde föregå utfärdandet av trafiktillstånd. Hösten 1967 ansåg LO i sitt yttrande över förslaget till ny YTF att det under liberaliseringsprogrammets två första etapper inte varit möjligt att uppställa konkreta normer för lämplighetsprövningen. Detta hade, framhölls vidare, lett till en ogynnsam företagsstruktur inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Resultatet hade blivit "en tendens till ökad småföretagsamhet med ekonomiskt och socialt bristfälliga förhållanden för företagare och anställda på grund av överkapacitet och pressade taxor".[2] I början av 1969 riktade LO-ekonomen Claes-Erik Odhner skarp kritik mot den utveckling som ägt rum efter 1963 års beslut. Förhållandena inom åkerinäringen karaktäriserade han bl a på följande sätt:

> "Konkurrensen mellan alla dessa smååkare pressar frakterna långt under de verkliga kostnaderna, tvingar åkarna till överlaster, för höga körhastigheter och arbetstid långt över den lagstadgade medför bristfälligt underhåll av fordonen men ger ändå företagarna en arbetsersättning långt under normal arbetslön,

[1] *SOU* 1961:23, s. 373. Se även s. 86 ovan.
[2] *LO:s skrivelse till kommunikationsdepartementet* den 4 december 1967, s. 4.

med många konkurser som följd. Detta får ogynnsamma konsekvenser i två avseenden. Dels snedvrids utvecklingen från den samhällsekonomiskt bästa fördelningen av produktionsresurserna, dels äventyras trafiksäkerheten."[1]

Kritiken mot förhållandena inom åkerinäringen ledde till att kommunikationsministern i juni 1969 tillkallade en sakkunnig för att närmare utreda *företagsstrukturen inom den yrkesmässiga vägtrafiken*. Den sakkunnige, generaldirektör Erik Severin, föreslog i betänkandet "Lastbil och taxi" (SOU 1971:34) bl a att YTF skulle utformas så att överträdelser av vägtrafikförordningens bestämmelser om fordonsvikt, arbets- och vilotid samt hastighet skulle kunna leda till indragning av trafiktillstånd. Vidare rekommenderades att lastbilscentralerna borde ombildas till aktiebolag, som skulle disponera över både fordon och trafiktillstånd. Något förslag till lagstiftning på den punkten lades dock inte fram. Slutligen föreslogs regler om kontantinsats och amorteringstid vid köp av nya och begagnade lastbilar. Den sakkunnige ansåg att ett genomförande av förslagen skulle resultera i "en begränsning av möjligheterna till etablering och expansion av lastbilsnäringen."[2]

Den severinska utredningens beskrivning och analys av företagsstrukturen och arbetsvillkoren inom åkerinäringen uppvisade anmärkningsvärt stora brister.[3] Det var därför inte förvånande att utredningens förslag blev föremål för en förödande kritik från många remissinstanser, bl a Transportarbetareförbundet, Åkeriförbundet och Näringslivets Trafikdelegation. Den proposition, som regeringen lade fram våren 1972 avvek också på väsentliga punkter från de severinska förslagen.

Det viktigaste innehållet i prop. 1972:81 vad gällde lastbilstrafiken var följande. För det första föreslogs åtgärder i syfte att motverka överträdelser av vägtrafikförordningens bestämmelser om fordonsvikt, hastighet och arbets- och vilotid. Den viktigaste av dessa åtgärder var förslaget att införa s k *överlastavgift*, som skulle tas ut av fordonsägare som överträdde gällande belastningsbestämmelser. Överträdelser av vissa vägtrafikbestämmelser skulle för den yrkesmässiga lastbilstrafikens del också kunna medföra indragning av trafiktillstånd. För det andra föreslogs att s k *befraktaransvar* skulle lagfästas. Detta innebar att befraktaren skulle kunna dömas till dagsböter om han medvetet anlitade transportör utan trafiktillstånd eller transportör som på annat sätt bedrev olaga yrkesmässig trafik. För det tredje skulle kvarvarande *maximitaxor* för beställningstrafik med lastbil slopas. För det fjärde, slutligen, föreslogs att lämplighetsprövningen skulle göras mera omfattande än tidigare och även innefatta s k *ekonomisk lämplighetsprövning* av den som sökte trafiktillstånd.[4] Propositionen godkändes av riksdagen och de nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 oktober 1972.

I Kungl Maj:ts anvisningar för den utvidgade lämplighetsprövningen anges vilket underlag tillståndsmyndigheterna skall basera prövningen på. Denna kungö-

---

1 Odhner [1969] s. 1—2.
2 *SOU* 1971:34, s. 65.
3 Se vidare kapitel 5, avsnitt 5.4.
4 Det är värt att uppmärksamma att frågan om ekonomisk lämplighetsprövning överhuvudtaget inte diskuterades i den severinska utredningen.

relse (SFS 1972:444) kräver att den som söker trafiktillstånd bifogar en utredning som innehåller följande fyra huvudpunkter:

(a) *Verksamhetsbeskrivning,* som anger typer av transporter, hur transportförsäljningen skall ske och hur fordonen skall bemannas.

(b) *Årsbudget* för det första verksamhetsåret, vilken skall grundas på en "skälig" uppskattning av dels olika specificerade kostnadsslag (såsom driftskostnader för fordon, personalkostnader, administration, räntor), dels intäkter.

(c) *Finansieringsplan,* som också skall baseras på en "skälig" uppskattning med uppgifter om bl a inköpspris och betalningsvillkor vid fordonsköp, lånebelopp och lånevillkor samt egna medel tillgängliga för rörelsen.

(d) *Ekonomiska förhållanden i övrigt,* varvid inkomst och förmögenhet enligt senaste taxering skall redovisas.

Utredningen skall redovisas på av länsstyrelsernas organisationsnämnd fastställd blankett och skall vara granskad av företagareföreningen i länet eller av auktoriserad revisor. Länsstyrelse kan medge undantag helt eller delvis från denna uppgiftsskyldighet, t ex om det är uppenbart att den sökande väl fyller kraven på ekonomisk lämplighet.

I prop. 1972:81 uttalade departementschefen den förhoppningen att man genom den ekonomiska lämplighetsprövningen borde "i betydande utsträckning kunna motverka etablering av företag som inte har möjlighet att driva rörelsen under godtagbara former." Men enligt statsrådet Norling fanns det också ett pedagogiskt motiv med de nya bestämmelserna: "Lika väsentligt är emellertid att man framtvingar en planering av den tilltänkta verksamheten och ger sökanden det underlag för drift på företagsekonomiskt sunda villkor som han i dag ofta saknar."[1]

Riksdagsbeslutet att införa ekonomisk lämplighetsprövning måste betraktas som en framgång för LO och Åkeriförbundet, som under 1960-talet i olika sammanhang krävt en "reell" lämplighetsprövning före utfärdandet av nya trafiktillstånd. Då detta beslut fattades var den allmänna uppfattningen den att YTF:s föreskrifter om behovsprövning saknade praktisk betydelse.[2] I prop. 1972:81 poängterades emellertid att den utvidgade lämplighetsprövningen inte fick innebära en faktisk återgång till och ersättning för den nyetableringskontroll som tidigare skedde via behovsprövningen. Den ekonomiska lämplighetsprövningen är emellertid utformad på sådant sätt att den vid en strikt tillämpning av bestämmelserna kan komma att fungera som en behovsprövning. I den utredning om de ekonomiska förhållandena som den sökande skall presentera måste nämligen den "skäliga" uppskattningen av intäkterna utgöra den centrala punkten vid bedömningen av om verksamheten kan anses bedrivas på "sunda villkor". Årsbudgetens trovärdighet hänger ju på om det finns skäl att anta att den sökande har möjlighet att köra in de belopp som anges under posten intäkter. Därigenom kan den ekonomiska

[1] Prop. 1972:81, s. 81—82.
[2] Se t ex *op. cit.*, s. 77.

lämplighetsprövningen i praktiken bli lika med en behovsprövning i traditionell mening.

Cirkeln slutes — 1972 års trafikpolitiska utredning tillsätts

Som tidigare nämnts deklarerade regeringen även efter år 1968 upprepade gånger att den anslöt sig till principerna i 1963 års trafikpolitik. En omsvängning skedde emellertid år 1972. I en TT-intervju med kommunikationsminister Norling den 21 juli 1972 yttrade denne bl a följande:

> "1963 års trafikpolitiska beslut var värdefullt så länge det bidrog till att skala bort de värsta skavankerna av den trafikpolitik som gällde före 1963. Nu har beslutet överlevt sig självt. Nu gäller det att styra trafiken så, att järnvägen får spela den roll i trafikarbetet som den tidigare gjorde."

Kommunikationsministerns utspel drog i gång en transportpolitisk debatt av en omfattning och intensitet, som mätte sig väl med liknande händelser under 1950- och 1960-talen. Detta kan till en viss del förklaras av att innebörden av och syftet med kommunikationsministerns uttalanden var svårtolkade. Oklarheten skingrades något i och med att direktiven till en ny statlig utredning — *1972 års trafikpolitiska utredning* — publicerades i oktober 1972.

I direktiven uppehöll sig departementschefen bl a vid den s k kostnadsansvarsprincipen och dess tillämpning samt vid frågan om konkurrensens möjligheter och begränsningar inom transportsektorn. Han ansåg att det efter hand visat sig att man "i vidare utsträckning än som förutsattes vid 1963 års trafikpolitiska beslut måste förena den marknadsmässiga rörelsefriheten med en planmässig samordning och styrning." En omprövning av kostnadsansvarets utformning och tillämpning borde nu komma till stånd och man borde bl a överväga att inte längre knyta kostnadsansvaret till varje trafikgren för sig utan till landtransportsektorn eller till trafiksektorn i dess helhet.

Utredningen skulle vidare "ägna särskild uppmärksamhet åt järnvägstrafiken och dess möjligheter att utvecklas i marknads- och servicehänseende." Därvid skulle den lämpliga utformningen av SJ:s taxor behandlas liksom problemet med SJ:s trafiksvaga bandelar och SJ:s separatredovisning av dessa. Det gällde att få en "realistisk prövning av det trafiksvaga nätet med hänsyn till de alternativa, samhällsekonomiskt fördelaktigare transportmöjligheter som kan stå till buds."

Slutligen skulle även godstrafiken på landsväg behandlas av utredningen, som skulle pröva om ytterligare åtgärder krävdes "för att främja en rationell och sund utveckling inom berörda landsvägstrafik." De sakkunniga skulle beakta "behovet av instrument, som kan bidra till en samhällsekonomiskt riktig arbetsfördelning mellan olika trafikmedel och trafikutövare. Exempel på sådana åtgärder kan vara *nya former för tillståndsgivning inom landsvägstransportsektorn.*" (kursiverat här)

Som framgår av ovanstående koncentrat av huvudpunkterna i direktiven fick utredningen ett synnerligen omfattande uppdrag, som berörde fyra centrala transportpolitiska problem:

1. Prissättningen av SJ:s tjänster

2. De trafiksvaga järnvägslinjernas samhällsekonomiska roll
3. Vägtrafikens kostnader och avgifter
4. Regleringssystemet inom lastbilstrafiken.

1972 års trafikpolitiska utredning stod därmed inför samma problem som 1953 års trafikutredning. Vilken roll skall järnvägarna spela i framtidens transportapparat? Vilka marknader skall de arbeta på i ett samhälle där transportsektorn domineras av bilismen? Skall lastbilstrafikens struktur och utveckling styras med detaljregleringar eller med generella medel? Tillsättandet av 1972 års trafikpolitiska utredning innebar — något tillspetsat uttryckt — att man vid försöken att lösa de transportpolitiska problemen var tillbaka på samma punkt där 1953 års trafikutredning startade. Cirkeln hade slutits.

Etapp III genomförs?

I ett delbetänkande (SOU 1975:66) behandlade den trafikpolitiska utredningen SJ:s marknadssituation, de trafiksvaga bandelarna och tillståndsgivningen till yrkesmässig lastbilstrafik. Betänkandet innehöll få konkreta förslag utom ifråga om lastbilstrafiken. Det mest uppseendeväckande var förslaget att minska den högsta tillåtna fordonslängden från 24 till 18 meter, utom inom stödområdet och vid transporter av rundvirke i hela landet.

De åtgärder som utredningen föreslog beträffande etablerings- och kapacitetskontrollen av den yrkesmässiga lastbilstrafiken har inte rönt samma uppmärksamhet, trots deras principiellt sett stora betydelse i den transportpolitiska utvecklingen. De viktigaste förslagen var härvidlag följande:

1. behovsprövningen slopas;
2. bestämmelserna om lokalområden slopas;
3. kapacitetsbegränsningen i trafiktillstånd slopas;
4. linjeanknytningen i transportförmedlingstillstånd slopas;
5. juridisk och fysisk person jämställs när det gäller rätten att bedriva yrkesmässig lastbilstrafik;
6. kraven på erfarenhet och vederhäftighet skärps vid den personliga lämplighetsprövningen;
7. anvisningarna för den ekonomiska lämplighetsprövningen förtydligas;
8. en efterkontroll på stickprovsbasis skall ske av de nyetablerade åkeriernas ekonomiska situation m m två à tre år efter initialprövningen.

Om dessa förslag genomförs kommer 1940 års YTF att omarbetas från grunden. Dess syfte kommer inte längre att vara att genom detaljregleringar söka skapa balans mellan utbud och efterfrågan på godstransporter. Utredningen avvisade mycket bestämt behovsprövningen som ett effektivt styrmedel i det sammanhanget. Tillståndsgivningen skall enligt utredningen i framtiden baseras enbart på en lämplighetsprövning, som dock skall vara hårdare än för närvarande.

Det var troligen många som hade väntat sig att utredningens förslag skulle få

en helt annan inriktning och leda till en renässans för direkta regleringar som transportpolitiskt medel. Uttalanden från statsrådet Norling under åren 1972—74 och vissa formuleringar i utredningsdirektiven kunde tolkas på det sättet.

1972 års trafikpolitiska utrednings förslag till ändrad tillståndsgivning överensstämmer nära nog helt med de förändringar som skulle ske i samband med att etapp III i 1963 års handlingsprogram påbörjades. Om regeringen och riksdagen ansluter sig till trafikpolitiska utredningens förslag, skulle således etapp III i 1963 års reformprogram komma att genomföras — med nästan tio års fördröjning.

Effekterna av 1963 års transportpolitik inom lastbilstrafiken

5.1 Inledning

Uppläggningen av detta kapitel har dikterats av vissa överväganden om vad som kunde väntas ske när liberaliseringsprogrammet genomfördes. Dessa överväganden har till stor del grundats på analysen i kapitel 3 av hur etablerings- och kapacitetskontrollen fungerade fram till år 1964. Lättnaderna i kontrollen kunde väntas få effekter inom följande tre huvudområden, som också utgör de tre huvudavsnitten i detta kapitel:

1. Tillståndsgivningen.
2. Företagsbildningen och branschstrukturen.
3. Kapacitets- och trafikutvecklingen.

Under rubriken tillståndsgivningen (avsnitt 5.3) behandlas hur fördelningen på olika typer av koncessionsärenden förändrades efter den 1 juli 1964. Vidare undersöks om avslagsfrekvensen vid ansökningar om trafiktillstånd förändrades till följd av lättnaderna i behovsprövningen. Slutligen studeras vilken omfattning som de s k undantagstransporterna kom att få till följd av att listan över dylika transporter utökades.

När kapacitetskontrollen blev mindre restriktiv än tidigare, kunde man vänta sig en ökad tillströmning av nya åkeriföretagare. Samtidigt skulle sannolikt redan etablerade åkerier söka utnyttja lättnaderna i behovsprövningen till kapacitetsökningar. Vilken utveckling som faktiskt ägde rum i det fallet är en av de frågor som behandlas i avsnitt 5.4. Huvudsyftet med det avsnittet är att klarlägga på vilket sätt som branschen expanderat efter 1963 års beslut — via nyetablering eller via tillväxt av befintliga företag.

I avsnitt 5.5 studeras vilka effekter som lättnaderna i behovsprövningen fått på bilantal, lastkapacitet och sysselsättning inom den yrkesmässiga trafiken. Vidare jämförs åkartrafikens utveckling med firmabilstrafikens. Slutligen analyseras också fjärrtrafikens utveckling — den sektor av lastbilstrafiken som ständigt stått i centrum för den transportpolitiska debatten.

När man försöker klarlägga effekterna av 1963 års beslut, stöter man omedelbart på vissa problem. För det första kan det vara svårt att avgöra vad som är effekter av 1963 års beslut och vad som är effekter av andra faktorer som under samma tid påverkat lastbilstransporternas utveckling. Under den period som här studeras har t ex konjunktursvängningarna varit stora. Detta skapar vissa problem,

när man skall bedöma effekterna av den mindre restriktiva tillståndsgivningen. Under den senaste tioårsperioden har vidare statsmakterna fattat transportpolitiska beslut, som inte direkt ingick i 1963 års program, men som haft direkt inflytande på lastbilstrafikens villkor.

För det andra är det statistiska källmaterialet ofullständigt. Endast för vissa variabler, som belyser den yrkesmässiga trafikens utveckling, finns löpande statistik som omfattar såväl tiden före som tiden efter den 1 juli 1964. Detta framgår närmare av det följande

5.2 Det statistiska källmaterialet

Det statistiska källmaterial som kan användas för att belysa tillståndsgivningens och lastbilstrafikens utveckling före och efter den 1 juli 1964 är inte särskilt rikhaltigt. Analysen i detta kapitel betingas därför till stor del av vilken officiell statistik som finns tillgänglig och av vilka möjligheter som har funnits att inom ramen för denna undersökning samla in nytt eller bearbeta befintligt källmaterial.

Driftstatistiken från åkarna, de s k *körrapporterna,* har utgjort ett viktigt inslag i regleringarna av den yrkesmässiga trafiken. Den har av tillståndsmyndigheterna använts som ett av beslutsunderlagen vid behovsprövningen (se kapitel 3, avsnitt 3.2). När BTN avvecklades vid årsskiftet 1967/68 överfördes ansvaret för insamlingen och bearbetningen av körrapporterna till SCB. Uppgiftsskyldigheten för tillståndsinnehavarna avskaffades emellertid vid årsskiftet 1971/72. Skälet till detta var att SCB fr o m år 1972 skulle producera en ny typ av statistik över godstransporter med lastbil.[1] Denna nya statistik har emellertid inte på samma sätt som körrapporterna kunnat användas av myndigheterna som ett hjälpmedel vid behovsprövningen. Trots att större delen av den yrkesmässiga trafiken fortfarande (1976) är underkastad behovsprövning, insamlas inte längre körrapporter som underlag för tillståndsmyndigheternas beslutsfattande.

Våren 1964 anmodade den *trafikpolitiska delegationen* (TPD) länsstyrelserna och BTN att kvartalsvis varje år lämna uppgifter om tillståndsgivningen. Med undantag för 1967 erhöll TPD under perioden 1 juli 1964—31 december 1972 uppgifter om bl a de utfärdade tillståndens fördelning på nya och redan etablerade trafikutövare, på behovsprövade och ej behovsprövade transporter, på tidsbegränsade och icke tidsbegränsade tillstånd, samt uppgifter om antalet avslagna ansökningar om trafiktillstånd; detta källmaterial har utnyttjats i denna undersökning. Sedan årsskiftet 1972/73 har emellertid TPD inte begärt in dessa uppgifter från länsstyrelserna.

Situationen är alltså den att efter den 31 december 1972 saknas officiell statistik, som belyser de tillståndsgivande myndigheternas verksamhet. Detta är anmärkningsvärt, eftersom det rimligen borde vara av intresse för statsmakterna att följa utvecklingen inom de delar av transportsektorn som regleras av YTF. Den 1 oktober 1972 infördes bestämmelser om ekonomisk lämplighetsprövning. Den

[1] *Statistiska centralbyråns kungörelse* av den 20 december 1971 om upphörande av uppgiftsinsamling för driftsstatistik över yrkesmässig trafik.

statistik, som skulle göra det möjligt att studera effekterna av de nya reglerna för tillståndsgivningen, slopades emellertid tre månader senare.

Parallellt med TPD:s uppgiftsinsamling begärde *SCB* vid varje halvårsskifte uppgifter från trafikregistren på länsstyrelserna om antal fordon i yrkesmässig trafik och deras lastkapacitet. Även denna statistikinsamling upphörde vid årsskiftet 1972/73.

Fr o m 1973 erhåller SCB uppgifter om antalet fordon i yrkesmässig lastbilstrafik från det *nya centrala bilregistret* hos statens trafiksäkerhetsverk. Antalet bilar ligger på en avsevärt lägre nivå enligt den nya serien än i den statistik som grundades på uppgifter från de vid länsstyrelserna förda manuella trafikregistren (se vidare nedan, avsnitt 5.5).

Det statistiska källmaterialets omfattning och beskaffenhet löser i stor utsträckning problemet att välja jämförelseperiod, dvs det antal år före den 1 juli 1964 som utvecklingen efter detta datum skall jämföras med. Som framgått ovan finns i vissa fall statistiska data endast fr o m den 1 juli 1964, i andra fall från början av 1960-talet. Endast för enstaka variabler finns löpande statistik som går tillbaka till början av 1950-talet.

Det hade varit önskvärt att kunna följa utvecklingen i olika avseenden t o m år 1975. Detta har emellertid endast undantagsvis varit möjligt, eftersom statistiskt material för många viktiga variabler saknas helt för åren efter 1972.

Slutligen bör nämnas att tolkningen av befintligt källmaterial i vissa fall är förknippad med problem, som bl a betingas av att olika statistikproducenter tillämpar olika definitioner och avgränsningar. Dessa och liknande problem behandlas i de avsnitt där de olika källorna utnyttjas.

5.3 Tillståndsgivningen

BTN:s tillståndsgivning åren 1965—67 i jämförelse med åren 1961—63

Den bearbetning som gjorts inom IUI av primärmaterial från BTN:s arkiv har tidigare presenterats i kapitel 3 (avsnitt 3.6). Eftersom BTN upphörde vid årsskiftet 1967/68 täcker detta material endast tre hela år, 1965—67, av den tid under vilken den nya transportpolitiken verkat. Materialet är trots detta av intresse, eftersom det bl a kan belysa utvecklingen under åren före beslutet om uppskov med tredje etappen. I det följande kommer dessa år att jämföras med perioden 1961—63, eftersom stickprovet ur BTN:s arkiv under båda perioderna hänför sig till samma delar av landet (E-, F-, O-, W- och AC-län). Stickprovet uppgår till sammanlagt ca 8 000 bilar för åren 1961—63 och till ca 7 200 bilar för åren 1965—67.

I tabell 5:1 redovisas BTN:s tillståndsgivning efter *typ av tillståndsärende*. Under den nya transportpolitikens första år utgjorde i högre grad än tidigare ändringar av tidigare utfärdade trafiktillstånd huvuddelen av de tillståndsärenden som BTN behandlade (73,5 respektive 67,5 %). Ärenden som gällde övertagande av tillstånd (ägarbyte) minskade däremot sin andel av det totala antalet BTN-ärenden, liksom sådana som gällde trafiktillstånd som söktes av nya trafikutövare.

Tabell 5:1. *Statens biltrafiknämnds tillståndsgivning åren 1961—63 och 1965—67 efter typ av tillståndsärende*

År	Bilantalet procentuellt fördelat på				Antal bilar i stick-provet
	ändring av tidigare tillstånd	övertagande av tillstånd	nytt tillstånd (nya åkerier)	summa	
1961	68,4	9,5	22,1	100,0	2 724
1962	65,9	11,5	22,6	100,0	2 528
1963	68,0	14,5	17,5	100,0	2 733
Genomsnitt resp. summa	67,5	11,8	20,7	100,0	7 985
1965	74,5	9,0	16,5	100,0	2 598
1966	73,2	9,2	17,6	100,0	2 587
1967	72,8	13,5	13,7	100,0	2 011
Genomsnitt resp. summa	73,5	10,3	16,2	100,0	7 196

Källa: Statens biltrafiknämnds arkiv, Serie B Koncept, III Utgående skrivelser i ärenden rörande beställningstrafiktillstånd. De redovisade uppgifterna grundas på ett stickprov ur denna källa. Se vidare texten, s. 66 ff.

De tendenser som framträder i tabell 5:1 tyder på att lättnaderna i behovsprövningen i första hand utnyttjades av befintliga åkerier till att utvidga verksamheten med fler eller större bilar eller till att ändra individualiserade trafiktillstånd till generella. Denna utveckling kan emellertid också tolkas så att BTN vid den liberalare behovsprövningen i första hand gynnade de redan etablerade företagen. Den senare tolkningen förefaller dock inte att vinna stöd i de data som presenteras i tabell 5:2.

Efter år 1964 skedde en påtaglig förändring av *avslagsfrekvensen* vid ansökningar om trafiktillstånd från nya trafikutövare. För de län som materialet täcker avslogs under åren 1961—63 nära 20 % av alla ansökningar om trafiktillstånd från nya trafikutövare. För perioden 1965—67 var motsvarande andel knappt 6 %;

Tabell 5:2. *Avslagsfrekvensen vid ansökningar till statens biltrafiknämnd om nytt trafiktillstånd (exkl reservtillstånd) åren 1961—63 och 1965—67*

År	Avslag i % av antal ansökningar	Antal bilar i stickprovet
1961	15,5	655
1962	30,5	669
1963	10,2	431
Genomsnitt resp. summa	19,4	1 755
1965	9,3	397
1966	0,4	454
1967	0,4	276
Genomsnitt resp. summa	5,7	1 127

Källa: Se tabell 5:1.

Tabell 5:3. *Nya och ändrade trafiktillstånd (exkl reservtillstånd) utfärdade av statens biltrafiknämnd åren 1961—63 och 1965—67 fördelade efter giltighetstid*

Typ av tillståndsärende	Bilantalet procentuellt fördelat på tillstånd utan tidsbegränsning	tillstånd med tidsbegränsning	summa	Antal bilar i stickprovet
1961—63				
Nytt tillstånd	24,4	75,6	100,0	1 405
därav för:				
fysisk person	29,2	70,8	100,0	1 174
juridisk person	—	100,0	100,0	231
Ändring av tidigare tillstånd	80,8	19,2	100,0	5 389
Totalt	69,2	30,8	100,0	6 794
1965—67				
Nytt tillstånd	72,3	27,7	100,0	1 064
därav för:				
fysisk person	84,3	15,7	100,0	912
juridisk person	—	100,0	100,0	152
Ändring av tidigare tillstånd	88,9	11,1	100,0	5 292
Totalt	86,1	13,9	100,0	6 356

Källa: Se tabell 5:1.

under åren 1966 och 1967 beviljades praktiskt taget alla ansökningar (se tabell 5:2). Lättnaderna i behovsprövningen synes sålunda i lika hög grad ha kommit nya trafikutövare till del som etablerade åkerier.

Även beträffande *tillståndens giltighetstid* skedde en markant förändring efter år 1964 (se tabell 5:3). Detta gällde framför allt trafiktillstånd som beviljades fysiska personer. Under åren 1961—63 erhöll inte mindre än ca 70 % av bilarna inom denna kategori tidsbegränsade tillstånd; åren 1965—67 hade denna andel sjunkit till ca 15 %. Denna förändring tyder på att systemet med s k korttidstillstånd, dvs tillstånd som utfärdades för en tid av högst sex månader, nästan helt övergavs efter 1964. Detta innebar sannolikt att nya trafikutövare inte längre behövde gå omvägen via korttidstillstånd för att komma in på transportmarknaderna.

Individualisering av trafiktillstånd blev efter den nya transportpolitikens införande en mindre vanlig företeelse än tidigare, vilket framgår av tabell 5:4. Individualiserade trafiktillstånd utfärdades för ca 37 % av bilarna på nya och ändrade tillstånd under åren 1961—63. Denna andel minskade till ca 25 % under åren 1965—67. Minskningen var mest framträdande för gruppen ändring av tidigare tillstånd. Förklaringen synes närmast vara den att åkare i samband med bilbyten ansökte om borttagande av de begränsningar i möjligheterna att utföra transporter som gällde för de gamla tillstånden, och BTN biföll i stor utsträckning sådana ansökningar.

Tabell 5:4. *Nya och ändrade trafiktillstånd (exkl reservtillstånd) utfärdade av statens biltrafiknämnd åren 1961—63 och 1965—67 fördelade på generella och individualiserade tillstånd*

Typ av tillståndsärende	Bilantalet procentuellt fördelat på			Antal bilar i stickprovet
	generella tillstånd	individualiserade tillstånd	summa	
1961—63				
Nytt tillstånd	65,7	34,3	100,0	1 405
Ändring av tidigare tillstånd	62,7	37,3	100,0	5 389
Totalt	63,3	36,7	100,0	6 794
1965—67				
Nytt tillstånd	68,8	31,2	100,0	1 064
Ändring av tidigare tillstånd	76,9	23,1	100,0	5 292
Totalt	75,5	24,5	100,0	6 356

Källa: Se tabell 5:1.

Det material som presenteras i tabellerna 5:1—5:4 ger klara belägg för att tillståndsgivningen ändrades till följd av 1963 års nya transportpolitik. Källmaterialet hänför sig visserligen endast till fem län under de studerade åren. Det förefaller dock högst osannolikt att BTN skulle ha tillämpat en annan praxis vid tillståndsgivningen för bilar hemmahörande i övriga delar av landet.

Olika typer av tillståndsärenden åren 1964—72

Först i samband med att den nya transportpolitiken trädde i kraft vidtog statsmakterna åtgärder som resulterade i ett statistiskt källmaterial, som kunde belysa myndigheternas handläggning av tillståndsärendena. Genom TPD:s försorg insamlades kvartalsvis fr o m den 1 juli 1964 t o m den 31 december 1972 uppgifter om beviljade och avslagna ansökningar om tillstånd till beställningstrafik med lastbil.[1]

I detta material är det totala antalet avgjorda tillståndsärenden fördelat på olika typer, t ex nya trafiktillstånd, lastkapacitetsökning, tillstånd med och utan tidsbegränsning, övertaganden av tillstånd (ägarbyten), behovsprövade och icke behovsprövade tillstånd. I jämförelse med IUI:s undersökning av BTN:s tillståndsgivning är således TPD:s material betydligt mer detaljrikt. Vidare är TPD:s data baserade på en totalundersökning. Materialet omfattar således samtliga län och såväl BTN:s som länsstyrelsernas tillståndsgivning. Såsom underlag att belysa effekterna av 1963 års beslut har emellertid materialet en allvarlig brist. Det inne-

[1] För år 1967 insamlades dock inget material av TPD. Fram till år 1968 svarade BTN för sammanställningen och redovisningen av uppgifterna. För åren 1968—71 sammanställde TPD primärmaterialet från länsstyrelserna. 1972 års primärmaterial har bearbetats inom IUI, sedan det välvilligt ställts till institutets förfogande av kommunikationsdepartementet.

Tabell 5:5. *Olika typer av tillståndsärenden åren 1964—72*

År	Ändring av tidigare tillstånd			Övertaganden (ägarbyte)	Ökning av bilantalet		Summa
	Lastkapacitetsökning	Förlängning av giltighetstid	Borttagande av begränsning		Befintligt åkeri	Nytt företag	
(a) *Antal ärenden (bilar)*							
1964[a]	2 630	657	221	735	875	446	5 564
1965	5 633	1 158	507	1 557	2 071	1 137	12 063
1966	5 327	790	617	1 599	1 811	1 247	11 391
1967	..	..	..	..	..	..	..
1968	3 493	539	178	1 876	1 238	927	8 251
1969	3 760	135	103	2 257	1 649	1 045	8 949
1970	4 355	61	124	2 363	1 723	1 254	9 880
1971	3 421	66	76	2 445	1 093	1 121	8 222
1972	3 308	62	65	2 304	865	832	7 436
(b) *Procentuell fördelning*							
1964[a]	47,3	11,8	4,0	13,2	15,7	8,0	100,0
1965	46,7	9,6	4,2	12,9	17,2	9,4	100,0
1966	46,9	6,9	5,4	14,0	15,9	10,9	100,0
1967	..	..	..	..	..	..	..
1968	42,4	6,5	2,2	22,7	15,0	11,2	100,0
1969	42,0	1,5	1,2	25,2	18,4	11,7	100,0
1970	44,1	0,6	1,3	23,9	17,4	12,7	100,0
1971	41,7	0,8	0,9	29,7	13,3	13,6	100,0
1972	44,5	0,8	0,9	31,0	11,6	11,2	100,0

[a] Uppgifterna avser andra halvåret.
Källa: Statens biltrafiknämnd och länsstyrelserna.

håller nämligen inga uppgifter om tillståndsgivningen före den 1 juli 1964. Endast via IUI:s undersökning är det möjligt att belysa utvecklingen före nämnda datum, vilket skett i föregående avsnitt och i kapitel 3 (avsnitt 3.6).

I tabell 5:5 redovisas det totala antalet avgjorda tillståndsärenden åren 1964—72, fördelat på olika kategorier. Uppgifterna avser både behovsprövade och icke behovsprövade tillstånd och vidare såväl beviljade som avslagna ansökningar. Liksom vid redovisningen av IUI:s undersökning är här ett tillståndsärende lika med en lastbil.

Som framgår av tabell 5:5 minskade det *totala antalet ärenden* från ca 12 100 år 1965 till ca 7 400 år 1972. Minskningen inträffade huvudsakligen mellan 1966 och 1968 och gällde alla typer av tillståndsärenden. År 1965 fanns ca 31 000 bilar i yrkesmässig trafik i landet (se tabell 5:14). Samma år behandlade tillståndsmyndigheterna ca 12 000 bilärenden. Detta skulle innebära att nära 40 % av antalet åkarbilar det året direkt berördes av tillståndsgivningen. I realiteten torde andelen ha varit något lägre, beroende på att en och samma bil blev ett ärende vid två eller flera tillfällen under året, t ex genom att korttidstillstånd hade utfärdats, genom att släpfordon anskaffats eller genom att ägarbyte ägde rum samma år som bilen ifråga hade varit föremål för behandling i någon av de övriga ärendekategorierna.

Om man tar ett senare år som exempel blir motsvarande relationstal väsentligt

lägre — ca 24 % år 1968 och ca 20 % år 1972 — och dessa relationstal ligger i sin tur på en betydligt lägre nivå än under 1950-talet. Den nya transportpolitiken medförde således att tillståndsmyndigheterna under några övergångsår fick en ökad arbetsbörda genom en stor mängd ansökningar om nya tillstånd eller omskrivningar av gällande tillstånd. På litet längre sikt däremot resulterade liberaliseringen av tillståndsgivningen i såväl absolut som relativt sett färre tillståndsärenden än tidigare.

Vad gäller fördelningen på *olika typer av tillståndsärenden* kan bl a följande utläsas ur tabell 5:5. Huvuddelen av ärendena under nästan hela perioden 1964—72 gällde ändring av tidigare utfärdade tillstånd. Inom den gruppen dominerade antalsmässigt sett lastkapacitetsökningar genom byte av bil eller anskaffande av släpvagn. Relativt sett minskade gruppen ändring av tidigare beviljade tillstånd i betydelse från 1964 till 1972. Andelsminskningen berodde till största delen på att antalet ärenden som gällde förlängning av tidsbegränsade tillstånd eller borttagande av begränsningar i tidigare utfärdade tillstånd minskade drastiskt efter år 1966. Under den nya transportpolitikens första år omvandlades således i rätt stor utsträckning individualiserade och tidsbegränsade tillstånd till generella trafiktillstånd med giltighet utan tidsbegränsning.

Övertaganden av trafiktillstånd kan i viss mån också räknas som ändringar av tillstånd, eftersom den enda förändring som normalt sker i dylika fall är ägarbyte. Såsom ägarbyte registreras också ombildning av ett företag från enskild firma till aktiebolag. Ägarbytena ökade inte bara i absoluta tal utan även relativt sett — från ca 13 % av antalet bilärenden åren 1964—66 till ca 30 % åren 1971—72. Om man däremot studerar hur stor andel av bilbeståndet i yrkesmässig trafik som ett visst år var föremål för ägarbyte, visar det sig att inga större förändringar skedde under åren 1965—72. År 1965 fanns det ca 31 000 bilar i yrkesmässig trafik. De ärenden som gällde övertagande av tillstånd berörde samma år 1 557 bilar, vilket innebär att 5 % av antalet åkarbilar bytte ägare. År 1970 var motsvarande andel drygt 6 % och år 1972 drygt 5 %.

I tabell 5:5 redovisas slutligen antalet ansökningar som gällde ökning av bilantalet. Dessa ansökningars andel av det totala antalet tillståndsärenden utgjorde i genomsnitt för hela perioden 1964—72 knappt 27 %. Det största antalet ansökningar i denna kategori noterades åren 1965—66; år 1968 och särskilt 1972 visade däremot låga tal.

Undantagen från YTF:s bestämmelser samt de icke behovsprövade transporterna

Ända sedan 1930-talet har transporter av vissa jordbruksprodukter undantagits från regleringarna av den yrkesmässiga lastbilstrafiken. I 1940 års YTF finns dessa transporter angivna i § 2. Som ett led i 1963 års nya transportpolitik utökades under både etapp I och etapp II denna grupp transporter. Denna utökning gällde framför allt ytterligare ett antal produkter från jordbruket och livsmedelsindustrin.

Uppgifter om dessa transporters omfattning saknas helt. Eftersom de varit

Tabell 5:6. *Nya trafiktillstånd fördelade på behovsprövade och icke behovsprövade tillstånd åren 1968—72*

År	Nya trafikutövare			Tidigare tillståndsinnehavare			Totalt		
	Behovsprövning	Icke behovsprövning	Summa	Behovsprövning	Icke behovsprövning	Summa	Behovsprövning	Icke behovsprövning	Summa
(a) *Antal tillstånd (bilar)*									
1968	508	398	906	898	328	1 226	1 406	726	2 132
1969	541	422	963	1 197	432	1 629	1 738	854	2 592
1970	690	464	1 154	1 187	495	1 682	1 877	959	2 836
1971	547	464	1 011	743	325	1 068	1 290	789	2 079
1972	379	316	695	514	314	828	893	630	1 523
(b) *Procentuell fördelning*									
1968	56,1	43,9	100,0	73,2	26,8	100,0	65,9	34,1	100,0
1969	56,2	43,8	100,0	73,5	26,5	100,0	67,1	32,9	100,0
1970	59,8	40,2	100,0	70,6	29,4	100,0	66,2	33,8	100,0
1971	54,1	45,9	100,0	69,6	30,4	100,0	62,0	38,0	100,0
1972	54,5	45,5	100,0	62,1	37,9	100,0	58,6	41,4	100,0

Källa: Statens biltrafiknämnd och länsstyrelserna.

undantagna från YTF:s bestämmelser har det inte funnits någon skyldighet att redovisa körrapporter för dessa transporter. Någon specialundersökning, t ex i BTN:s eller TPD:s regi, har heller inte gjorts. Det går därför inte att belysa den kvantitativa betydelsen av den avreglering av lastbilstrafiken som skedde via utökning av listan på undantagstransporter. Med hänsyn till den synnerligen omfattande diskussion, som dessa transporter var föremål för inom 1953 års trafikutredning[1] och i remissyttrandena över denna, är detta förvånande.

Under etapp II avskaffades behovsprövningen för vissa lastbilstransporter; YTF:s bestämmelser i övrigt skulle dock gälla. Undantagen från behovsprövningen finns specificerade i § 12 YTF. De viktigaste undantagen utgörs dels av bilar med en lastkapacitet av högst 4 ton, dels av specialbilar, såsom tankbilar, möbeltransportfordon, betongbilar och bilar med specialkarosseri för transport av varma, kylda eller frysta varor.[2] Av det totala antalet tillståndsärenden som myndigheterna behandlade under åren 1968—72 blev ca 15 % ej föremål för behovsprövning.

De icke behovsprövade trafiktillstånden återfinns inom alla de typer av tillståndsärenden som redovisas i tabell 5:5. Till helt dominerande del har det emellertid varit fråga om ärenden som gällt ökning av bilantalet, dvs vad som här kallas nya trafiktillstånd. Till den kategorin hör dels nyetablering av åkeriföretag, dels expansion av befintliga åkerier genom anskaffning av ytterligare ett eller flera fordon. I det följande kommer den kvantitativa betydelsen av de icke behovsprövade nya tillstånden att studeras närmare. Därigenom blir det möjligt att

[1] *SOU* 1961:23, s. 321—337; *SOU* 1962:35, s. 29—46.
[2] De specialfordon som ej faller under behovsprövningen finns uppräknade i statens trafiksäkerhetsverks kungörelse den 14 oktober 1968.

bl a belysa i vilken omfattning som nya trafikutövare valt att etablera sig på transportmarknader som ej varit föremål för behovsprövning.

Som framgår av tabell 5:6 utfärdades relativt sett fler icke behovsprövade nya tillstånd till nya trafikutövare än till etablerade åkerier. För i genomsnitt ca 44 % av antalet bilar som sattes in i trafik av nya trafikutövare åren 1968—72 utfärdades trafiktillstånd utan föregående behovsprövning. Motsvarande andel för utökning av antalet bilar hos redan etablerade åkerier var ca 30 %.

Hur den förhållandevis höga andelen icke behovsprövade tillstånd för gruppen nya trafikutövare skall tolkas är inte omedelbart klart. Det kan å ena sidan tänkas att de som önskade etablera sig som åkare medvetet inriktade sig på sådana transporter för vilka behovsprövning ej var föreskriven för att därigenom lättare kunna få trafiktillstånd. Å andra sidan kan man inte bortse ifrån att de icke behovsprövade transporterna i flertalet fall kräver specialfordon, som är förhållandevis dyra i anskaffning. Detta i förening med behovet av långtidskontrakt eller andra garantier för ett högt kapacitetsutnyttjande av dylika fordon tenderar att höja etableringskostnaderna och därmed minska incitamentet att gå in på marknader för vilka behovsprövning inte är föreskriven. Tyvärr ger tillgängligt källmaterial inte möjlighet att närmare klarlägga vilken typ av icke behovsprövade transporter som de nyetablerade åkeriföretagen inriktade sig på.

Vid årsskiftet 1970/71 inventerades det totala beståndet av trafiktillstånd på länsstyrelserna och därvid gjordes bl a en fördelning på behovsprövade och icke behovsprövade tillstånd. Av alla då gällande tillstånd (för enbart bil, bil jämte släpvagn, traktortåg) avsåg 14,6 % icke behovsprövade transporter.[1]

5.4 Företagsbildningen och branschstrukturen

Nyetablering och utvidgning av åkeriföretag

I de diskussioner som föregick beslutet att tills vidare vänta med tredje etappen spelade den ökade nyetableringen av åkerier en stor roll. Lättnaderna i behovsprövningen ansågs ha medfört en stark ökning av antalet nya företag, vilket lett till prispress och överträdelser av gällande arbetstids- och trafikbestämmelser. År 1969 tillsattes en statlig utredning med uppgift att granska företagsstrukturen inom den yrkesmässiga trafiken. Denna utredning — yrkestrafikutredningen — kom bl a fram till följande slutsats: "Med stöd av material från trafikpolitiska delegationen har utredningen ansett sig kunna konstatera att näringen främst expanderat genom nyetablering."[2]

Yrkestrafikutredningen synes ha dragit något förhastade slutsatser utifrån sina studier av befintligt källmaterial. Den sakkunnige blandade nämligen ihop frågan om branschens expansion med frågan om företagsstrukturens utveckling.

I det följande analyseras åkerinäringens expansion med hjälp av data om lastkapacitetens utveckling. Lastkapaciteten kan höjas antingen via en *ökning av bil-*

---

[1] Uppgiften har erhållits från TPD:s sammanställning av primärmaterialet från länsstyrelserna.
[2] *SOU* 1971:34, s. 54.

Tabell 5:7. *Nya trafiktillstånd fördelade på nya åkerier och tidigare tillståndsinnehavare åren 1964—72*

År	Antal nya tillstånd (bilar)	därav utfärdade på	
		nya åkerier %	tidigare tillståndsinnehavare %
1964[a]	1 097	29,0	71,0
1965	2 958	32,8	67,2
1966	2 981	39,9	60,1
1967	..	..	..
1968	2 132	42,5	57,5
1969	2 592	37,2	62,8
1970	2 836	40,7	59,3
1971	2 079	48,6	51,4
1972	1 523	45,6	54,4

[a] Uppgifterna avser andra halvåret.
Källa: Statens biltrafiknämnd och länsstyrelserna.

antalet eller via en *ökning av lastkapaciteten i samband med bilbyten.* Antalet bilar kan öka genom att *existerande företag* sätter in fler fordon i trafik eller genom att *nya företag* etableras. Nyetablering av företag behöver dock inte resultera i ett ökat antal bilar. Genom uppsplittring av existerande åkerier på mindre företag kan antalet företag öka utan att transportkapaciteten ökar.

I tabell 5:7 redovisas antalet *nya trafiktillstånd* som utfärdades av BTN och länsstyrelserna under åren 1964—72. Särskilt under åren 1965 och 1966 fick branschen ett stort tillskott av nya bilar. Huvuddelen av denna expansion skedde hos redan existerande åkerier (ca 64 % av totala antalet nya bilar). Även under åren 1968—72 kom över hälften av de nya trafiktillstånden att utfärdas på befintliga trafikutövare. Efter det att lättnader i behovsprövningen infördes den 1 juli 1964 och fram till den 1 januari 1973 utfärdades ca 40 % av alla nya trafiktillstånd till sådana som ej tidigare innehade tillstånd, dvs nyetablering av åkerier ägde rum.

Uppgifterna i tabell 5:7 om antalet nya tillstånd som gick till nya trafikutövare motsvarar emellertid inte direkt antalet nya åkeriföretag. Antalet nya företag var något mindre än antalet nya tillstånd, eftersom vissa åkerier etablerades med två eller flera bilar redan från början.

Under den nya transportpolitikens första år utfärdades således betydligt fler nya tillstånd till redan etablerade åkerier än till nya företag. Var detta något nytt eller var situationen densamma före liberaliseringsepoken? Uppgifter om de nya trafiktillståndens fördelning på befintliga åkerier och nya företag finns tyvärr inte före den 1 juli 1964. Vid IUI:s undersökning av BTN:s tillståndsgivning eftersträvades en sådan uppdelning av materialet, men den var inte möjlig att göra.

De nya riktlinjer för behovsprövningen som trädde i kraft den 1 juli 1964 kan väntas ha lett till en lägre *avslagsfrekvens* än tidigare vid ansökningar om nya trafiktillstånd. För åren före 1964 kan avslagsfrekvensen studeras med ledning av IUI:s undersökning av BTN:s tillståndsgivning, men endast för ansökningar från

Tabell 5:8. *Avslagsfrekvensen vid ansökningar om nytt trafiktillstånd åren 1964—72*

År	Tidigare tillståndsinnehavare		Nya åkerier		Summa	
	Antal ansökningar	därav avslag i %	Antal ansökningar	därav avslag i %	Antal ansökningar	därav avslag i %
1964[a]	875	11,0	446	28,7	1 321	17,0
1965	2 071	4,1	1 137	14,6	3 208	7,8
1966	1 811	1,0	1 247	4,7	3 058	2,5
1967	..	..	..	..	..	..
1968	1 238	1,0	927	2,3	2 165	1,5
1969	1 649	1,2	1 045	7,8	2 694	3,8
1970	1 723	2,4	1 254	8,0	2 977	4,7
1971	1 093	2,3	1 121	9,8	2 214	6,1
1972	865	4,3	832	16,5	1 697	10,3

[a] Uppgifterna avser andra halvåret.
Källa: Statens biltrafiknämnd och länsstyrelserna.

nya trafikutövare (se tabellerna 3:2 och 5:2). TPD:s material däremot möjliggör ett studium av avslagsfrekvensen vid *alla* ansökningar till både BTN och länsstyrelserna om nytt trafiktillstånd, dock först fr o m den 1 juli 1964.

En bearbetning av TPD:s statistik redovisas i tabell 5:8, där framför allt tre saker kan utläsas. För det första minskade avslagsfrekvensen totalt sett mycket kraftigt från 1964 till 1968 — från 17 till 1,5 % — och därefter skedde en successiv ökning till 10,3 % år 1972. För det andra låg avslagsfrekvensen under hela perioden på en högre nivå för ansökningar från nya företag än för ansökningar från etablerade åkerier. För det tredje kan man konstatera att fr o m år 1966 ytterst få ansökningar om nytt trafiktillstånd från tidigare tillståndsinnehavare avslogs.

Från 1971 till 1972 skedde en markant höjning av avslagsfrekvensen. Vid ett närmare studium av primärmaterialet visar det sig att denna höjning till största delen hänförde sig till fjärde kvartalet 1972 och till gruppen nya trafikutövare. De nya bestämmelserna om ekonomisk lämplighetsprövning vid etablering av åkeriföretag, som infördes den 1 oktober 1972, fick uppenbarligen en omedelbar effekt. Sedan 1964 har avslagsfrekvensen inte något år legat på en så hög nivå som 1972.

Kapacitetsökningen inom åkerinäringen har ovan belysts enbart med avseende på bilantalets ökning och fördelningen av denna på gamla och nya åkerier. Som tidigare nämnts kan emellertid transportkapaciteten öka även via bilbyten hos redan etablerade åkerier. En äldre bil byts ut mot en nyare och större; detsamma kan gälla släpvagnar och vidare kan nya släpfordon anskaffas till befintliga bilar. Dessa typer av kapacitetsökning hos befintliga åkerier och deras betydelse för den totala kapacitetstillväxten skall belysas i det följande.

I tabell 5:9 redovisas antalet meddelade tillstånd som gällde kapacitetsökning åren 1964—72. De två första kolumnerna i tabellen avser ökning av bilantalet, den tredje antalet tillståndsärenden som gällde lastkapacitetsökning genom bilbyte

Tabell 5:9. *Antal utfärdade trafiktillstånd avseende ökning av lastkapaciteten åren 1964—72*

År	Antal nya bilar insatta i trafik av		Antal bilbyten (lastkapacitetsökning inkl släpfordon) hos tidigare tillståndsinnehavare
	nya åkerier	tidigare tillståndsinnehavare	
	(1)	(2)	(3)
1964[a]	318	779	2 624
1965	971	1 987	5 629
1966	1 188	1 793	5 325
1967	..	..	..
1968	906	1 226	3 492
1969	963	1 629	3 756
1970	1 154	1 682	4 339
1971	1 011	1 068	3 418
1972	695	828	3 301
Summa	7 206	10 992	31 884

[a] Uppgifterna avser andra halvåret.
Källa: Statens biltrafiknämnd och länsstyrelserna.

eller genom anskaffande av ny eller större släpvagn. Som framgår av tabellen var flertalet ärenden som resulterade i lastkapacitetshöjning hänförliga till den sistnämnda gruppen.

Den kapacitetstillväxt som skedde genom utökning av befintliga åkerier representeras av den andra och tredje kolumnen i tabell 5:9. Frågan är nu vad denna tillväxt betytt, mätt i ton lastförmåga, i relation till kapacitetstillväxten via nyetablering av åkerier (kolumn 1). Den frågan kan inte besvaras utifrån de sammanställningar av statistiken över tillståndsgivningen som TPD gjort. I primärmaterialet från BTN och länsstyrelserna är emellertid de fordon för vilka trafiktillstånd utfärdats fördelade på storleksklasser efter ekipagens lastförmåga. Detta material har här använts för att beräkna hur stor andel av den totala kapacitetsökningen inom åkerinäringen som de nyetablerade resp. de redan befintliga företagen svarade för under perioden 1965—72.

Klassindelningen i materialet är relativt grov; för exempelvis bil plus släp finns som regel en uppdelning på fem klasser (4—8, 8—12, 12—16, 16—24 och över 24 ton). Den totala lastkapaciteten inom de olika viktklasserna har erhållits genom att antalet bilar multiplicerats med tontalet för klassmitten. I de öppna viktklasserna, som innehåller de tyngsta fordonen, har klassmitten antagits ligga två ton över klassgränsen (i exempelvis viktklassen över 24 ton således vid 26 ton).

Lastkapacitetsökningen vid bilbyten finns ej redovisad i materialet. Den har här antagits uppgå till i genomsnitt tre ton per ekipage.

Resultatet av beräkningarna visar att kapacitetstillväxten inom åkerinäringen under åren 1965—72 till helt dominerande del — ca 75 % mätt med lastförmågan i ton — ägde rum inom befintliga företag. Mot den bakgrunden framstår den

Tabell 5:10. *Nyetableringsandelen inom åkerinäringen åren 1965—72*

År	Antal bilar med nytt tillstånd i nyetablerade åkerier	(1) i % av totala bilantalet vid årets slut	Lastkapaciteten inom nyetablerade åkerier i % av total lastkapacitet vid årets slut
	(1)	(2)	(3)
1965	971	3,1	2,1
1966	1 188	3,7	2,4
1967	..	..	..
1968	906	2,6	1,7
1969	963	2,6	1,7
1970	1 154	3,2	2,0
1971	1 011	2,7	1,8
1972	695	1,8	1,2
Genomsnitt per år	970	2,8	1,8

severinska utredningens påstående att åkerinäringen främst expanderat genom nyetablering som minst sagt uppseendeväckande.

I syfte att ytterligare belysa nyföretagandets roll inom åkerinäringen har tabell 5:10 sammanställts. Där redovisas beräkningar år för år av de nyetablerade åkeriernas andel av bilbeståndet och lastkapaciteten. Antalet bilar i de under ett visst år nytillkomna företagen utgjorde i genomsnitt 2,8 % av antalet åkarbilar vid slutet av respektive år. Motsvarande procenttal för lastkapaciteten i ton uppgick till 1,8. Dessa tal utgör ett mått på vad man kan kalla *nyetableringsandelen* eller nyetableringsfrekvensen.

Om de beräknade talen skall anses peka på en för åkerinäringen hög nyetableringsfrekvens eller inte kan naturligtvis diskuteras. Från en undersökning av nyföretagandet inom industrin kan visst jämförelsematerial hämtas.[1] För vissa industribranscher beräknade Du Rietz de nyetablerade företagens "sysselsättningsandel", dvs antalet sysselsatta i de under en viss period nytillkomna företagen i relation till det totala antalet sysselsatta inom branschen vid periodens slut. Detta mått på etableringsfrekvensen kan närmast jämföras med kolumn (3) i tabell 5:10 ("lastkapacitetsandelen"). I de industribranscher som Du Rietz undersökte låg under åren 1954—63 sysselsättningsandelen för de nyetablerade företagen på en väsentligt lägre nivå än den lastkapacitetsandel för nya åkerier som presenterats här. Inom plastindustrin var dock nyetableringsandelen nästan lika hög som inom åkerinäringen.

Denna skillnad mellan industrin och åkerinäringen kan bl a förklaras av att genomsnittsstorleken på nya företag i relation till genomsnittsstorleken på befintliga företag inte är densamma inom industrin som inom åkerinäringen. Storleken på nyetablerade åkerier avviker inte särskilt mycket från storleken på befintliga företag. Inom industrin däremot är startstorleken mycket mindre än genomsnittsstorleken på redan existerade företag. För åkerinäringens del pekar detta närmast

[1] Du Rietz [1975] s. 54.

på att etableringshinder i form av stordriftsfördelar knappast föreligger. Den frågan diskuteras närmare i kapitel 7. Vidare är kravet på startkapital väsentligt lägre inom åkerinäringen än inom industrin.

Företagsstrukturen inom åkerinäringen

Åkerinäringen har ofta tagits som exempel på en typisk småföretagsbransch. Många av bestämmelserna i YTF bygger också på tanken att många och små företag är det naturliga och karakteristiska för denna bransch. Bl a systemet med lämplighetsprövning och bestämmelserna att trafiktillstånd kan utfärdas på juridisk person endast i särskilda fall vittnar om detta. Samtidigt är det motiverat att fråga sig om inte regleringssystemet som sådant på lång sikt verkat konserverande på åkeriernas storleksfördelning och företagsstrukturen i övrigt. Den frågan behandlas i kapitel 7, i samband med en mer allmän diskussion av vilka faktorer som påverkar marknadsstrukturen inom branschen.

Syftet med föreliggande avsnitt är mer begränsat. Framställningen koncentreras till frågan hur 1963 års nya transportpolitik påverkat utvecklingen av antalet *bilägande företag* och deras storleksfördelning.

I 1953 års trafikutrednings betänkande och i prop. 1963:191 diskuterades praktiskt taget inte alls vilka effekter som lättnaderna i behovsprövningen skulle få på företagsstrukturen. Dock framhölls att 1940 års YTF "berett väg för vissa monopolbildningar på lastbilssidan".[1] Den formuleringen synes närmast ha åsyftat den dominerande ställning som de två stora transportförmedlingsföretagen, ASG och Bilspedition, uppnått samt systemet med lastbilscentraler. När trafikutredningen sedan föreslog en successiv uppmjukning av restriktiviteten i behovsprövningen gav den följande rekommendation: "Det är därvid av vikt, att tillståndsmyndigheterna lämna utrymme för nya företag att etablera sig på transportmarknaden."[2]

Yrkestrafikutredningen däremot deklarerade år 1971 följande: "Allmänt torde man ha väntat att den nya trafikpolitiken med en mindre restriktiv tillståndsgivning för den yrkesmässiga lastbilstrafiken skulle medföra att redan befintliga åkerier skulle få ett väsentligt ökat antal bilar per åkeri medan däremot antalet enbilsåkerier skulle minska."[3] Därefter framhölls att utvecklingen inte hade motsvarat dessa förväntningar. Enligt yrkestrafikutredningen hade fördelningen mellan mindre och större åkerier inte förändrats i någon större utsträckning.

Ett studium av företagsstrukturens utveckling efter den nya transportpolitikens införande kan lämpligen starta med tabell 5:11 som anger antalet åkerier åren 1953—75. Som framgår av tabellen fanns det vid början av år 1964 ca 13 800 åkerier i landet. Under åren 1964—68 ökade antalet åkerier med i genomsnitt nära 1 000 per år mot ca 340 per år under perioden 1953—63. Fr o m år 1969 dämpades dock ökningstakten betydligt och under åren 1969—72 tillkom endast ca 270 åkerier per år. År 1973 däremot var ökningen nära 1 100 åkerier men följande år minskade antalet åkerier.

---

[1] *SOU* 1961:23, s. 69 och s. 99.
[2] *SOU* 1962:35, s. 41.
[3] *SOU* 1971:34, s. 53.

Tabell 5:11. *Antal åkerier åren 1953—75*

År	Antal den 1/1	Ökning under året	
1953	10 045	1953—56	411
1957	11 687	1957—60	353
1961	13 099	1961—63	236
1964	13 807		1 013
1965	14 820		1 068
1966	15 888		697
1967	16 585		1 369
1968	17 946		697
1969	18 643		170
1970	18 813		367
1971	19 180		343
1972	19 523		194
1973	19 717		1 096
1974	20 813		— 71
1975	20 742		—

Källa: Svenska Åkeriförbundet.

Det är uppenbart att den mindre restriktiva tillståndsgivningen var en av orsakerna till den kraftiga ökningen av antalet företag under etapp I och etapp II. Ett trafiktillstånd var tidigare en eftertraktad vara, som det t o m fanns ett marknadspris på. När lättnaderna i behovsprövningen infördes var det säkerligen många — inte minst chaufförer — som nu såg en möjlighet att starta eget. De goda transportkonjunkturerna 1964—65 underlättade givetvis för de nya företagen att få transportuppdrag.

De redovisade höga ökningstalen torde emellertid överskatta den faktiska ökningen av antalet åkerier. Under den nya transportpolitikens första år legaliserade nämligen många s k svartåkare sin verksamhet, dvs sådana som bedrev trafik utan tillstånd. När lättnader i behovsprövningen inträdde passade de på att söka trafiktillstånd för bilar som i realiteten redan användes i yrkesmässig trafik. Av lättförståeliga skäl är det emellertid svårt att kvantifiera omfattningen av denna företeelse.

En liknande fiktiv nyetablering låg bakom den drastiska ökningen av antalet företag år 1973. Den ökningen torde i stor utsträckning ha berott på att innehavare av traktordumprar fick tillstånd till beställningstrafik. Den ökade benägenheten att söka trafiktillstånd för denna kategori av fordon sammanhängde med de nya bestämmelserna om s k befraktaransvar fr o m den 1 oktober 1972.

Det går inte att spåra något entydigt konjunkturberoende i tillväxten av antalet åkerier. Högkonjunkturåren 1964—65 uppvisade mycket höga ökningstal, medan nästa högkonjunktur, 1969—70, hade extremt låga. Den största ökningen av antalet åkerier ägde rum år 1967 — ett utpräglat lågkonjunkturår. Åren 1971—72, som också karakteriserades av låg tillväxttakt i ekonomin, skedde däremot en mycket blygsam ökning av antalet företag.

I tabell 5:12 redovisas det totala antalet åkerier procentuellt fördelat på storleksklasser. Som framgår av tabellen dominerar småföretagen helt; den 1 januari 1975 hade 94 % av åkerierna högst 5 bilar. Inom denna grupp skedde vissa in-

Tabell 5:12. *Åkerierna fördelade på storleksklasser åren 1953—75*
Procent

Antal bilar per åkeri	1953	1961	1964	1968	1975
1	69,2	68,0	67,6	69,5	70,8
2— 5	28,5	28,3	27,9	25,9	23,5
6—10	1,4	2,4	2,9	2,9	3,5
11—15	0,4	0,6	0,6	0,8	1,0
16—	0,5	0,7	1,0	0,9	1,2
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal åkerier	10 045	13 099	13 807	17 946	20 742

Anm.: 1/1 resp. år.
Källa: Svenska Åkeriförbundet.

tressanta förändringar efter år 1964. Enbilsföretagen, som hade minskat sin andel något från 1953 till 1964, ökade även relativt sett något fram till 1975. Andelen åkerier med 2—5 bilar fortsatte däremot att minska även efter 1964. Även om den relativa fördelningen mellan mindre och större åkerier inte förändrades i någon större utsträckning under perioden 1953—75 skedde en viss förskjutning mot större företag. Den trenden fanns emellertid redan före liberaliseringen av tillståndsgivningen 1964. Andelen företag med minst 6 bilar uppgick år 1953 till 2,3 %. År 1964 hade den ökat till 4,5 och år 1975 till 5,7 %.

Tabell 5:12 ger en något överdriven och i viss utsträckning missvisande bild av småföretagens roll på transportmarknaderna. Bilden förändras avsevärt om man för det första betraktar företagsstrukturen utifrån bilbeståndets fördelning på företag av olika storlek och för det andra tar hänsyn till i vilka former transportförsäljningen sker.

I tabell 5:13 redovisas det totala antalet åkarbilar fördelat på åkerier av olika storlek. En jämförelse mellan denna och föregående tabell leder bl a till följande slutsatser. För det första svarar småföretagen för en betydligt mindre andel av bilbeståndet än av antalet företag. Enbilsåkerierna, som år 1975 utgjorde ca 71 % av antalet företag, hade endast ca 33 % av den totala bilparken. Företag med minst 6 bilar, som 1975 svarade för knappt 6 % av antalet åkerier, innehade däremot 37 % av bilbeståndet. För det andra förändrades enbilsåkeriernas andel av bilbeståndet praktiskt taget inte alls efter år 1964, medan däremot åkerier med 2—5 bilar även efter år 1964 fortsatte att minska i betydelse. För det tredje skedde under hela perioden 1953—75 en successiv ökning av de medelstora och större företagens andel av bilbeståndet, från ca 16 % år 1953 till 37 % år 1975. Den nya transportpolitiken synes sålunda inte ha medfört något trendbrott vad gäller utvecklingen för företag i klassen 2—5 bilar eller för de medelstora och större företagen (minst 6 bilar per åkeri). Endast för enbilsföretagen bröts den nedåtgående trenden år 1964. Detta trendbrott kan sannolikt förklaras på föl-

Tabell 5:13. *Lastbilsbeståndet fördelat på åkerier av olika storlek åren 1953—75*
Procent

Antal bilar per åkeri	1953	1961	1964	1968	1975
1	41,0	36,7	34,4	34,8	33,0
2— 5	43,3	38,8	36,9	34,1	30,0
6—10	6,3	9,6	10,8	10,6	12,1
11—15	2,9	3,8	4,0	4,8	5,9
16—	6,5	11,1	13,9	15,7	19,0
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal bilar	16 963	24 296	27 145	35 847	44 501

Anm.: 1/1 resp. år.
Källa: Svenska Åkeriförbundet.

jande sätt. För det första skedde en viss uppsplittring på enbilsföretag av åkerier i klassen 2—5 bilar. För det andra skedde, som tidigare nämnts, en fiktiv nyetablering av framför allt enbilsföretag genom att s k svartåkare legaliserade sin verksamhet. För det tredje, slutligen, ägde en verklig nyetablering rum av enbilsföretag. Tyvärr är det inte möjligt att kvantitativt belysa betydelsen av dessa gruppers roll för ökningen av antalet enbilsåkerier. Det torde dock knappast råda någon tvekan om att den sistnämnda gruppen varit mest betydelsefull.

Det bör här understrykas att tabellerna 5:12 och 5:13 ger en bild av företagsstrukturen inom åkerinäringen med avseende på *lastbilsägandet.* Den bilden avviker emellertid från den som visar antalet och storleken på de *transportsäljande företagen,* dvs de företag som i realiteten uppträder på de olika transportmarknaderna. Dessa företag behandlas närmare i kapitel 7.

Som framgått av det tidigare är det uppenbart att den nya transportpolitiken omedelbart ledde till en snabb ökning av antalet bilägande företag, särskilt enbilsåkerier. Något annat var egentligen heller inte att vänta. Syftet med den tidigare restriktiva tillståndsgivningen var bl a att begränsa nyetableringen. Nyetableringskontrollen hade medfört att det utbildats ett marknadspris på trafiktillstånd. Lättnaderna i behovsprövningen innebar både att marknadspriset på trafikrättigheter sjönk och att det blev en ökad efterfrågan på trafiktillstånd, som myndigheterna snabbt tillgodosåg.

Att det uppdämda behovet av nya tillstånd skulle leda till en långvarig ökning av antalet åkeriföretag var emellertid knappast att vänta. Det är därför naturligt att nyetableringen av åkerier minskade efter några få år. Konjunkturnedgången 1967—68, med snabbt minskad efterfrågan på transporter, bidrog — med viss fördröjning — till att mycket få nya företag tillkom år 1969.

Om den snabba ökningen av antalet företag under åren 1964—68 skall karakteriseras som "överetablering" kan inte bedömas enbart med ledning av det material som presenterats i detta avsnitt. Det finns emellertid skäl att påpeka att den kritik som under slutet av 1960-talet riktades mot åkerinäringen för "ogynn-

Tabell 5:14. *Antal lastbilar i yrkesmässig trafik åren 1958—74*

	Enl körrapporter till		Enligt uppgifter från länsstyrelsernas trafikregister till SCB	Enl Svenska Åkeriförbundet
	BTN	SCB		
	medeltal per månad		31/12 resp år	
År	(1)	(2)	(3)	(4)
1958	21 422	—	—	—
1959	21 961	—	—	—
1960	23 128	—	—	24 296
1961	24 147	—	—	—
1962	24 525	—	—	—
1963	25 019	—	—	27 145
1964	25 676	—	29 000	29 851
1965	26 401	—	31 085	31 615
1966	27 326	—	32 120	33 386
1967	—	27 251	32 483	35 847
1968	—	28 726	35 051	37 489
1969	—	30 367	36 689	38 227
1970	—	31 900	36 509[a]	39 042
1971	—	31 962	37 060	39 853
1972	—	—	37 712	40 325
1973	—	—	—	43 965
1974	—	—	34 669[b]	44 501

[a] Rättelser i trafikregistren skedde under året.
[b] Enligt det nya centrala bilregistret.

sam" företagsstruktur väl ensidigt uppehöll sig vid lastbilsägandets fördelning på små och stora företag. Som poängterats i det tidigare är detta endast *en* dimension av begreppet företagsstrukturen. Alla bilägande företag uppträder inte individuellt på de olika transportmarknaderna. Transportförsäljningen sker i stor utsträckning genom de kollektivt ägda lastbilscentralerna och genom transportförmedlingsföretagen. Antalet transportsäljande företag är därför väsentligt mindre än antalet bilägande. 1963 års beslut kom att påverka utvecklingen mot färre och större transportsäljande företag. Såväl generaldirektör Severin (i SOU 1971:34) som statsrådet Norling (i prop. 1972:81) noterade visserligen att en dylik utveckling hade ägt rum under slutet av 1960-talet, men det stannade vid detta. De nya bestämmelser om ekonomisk lämplighetsprövning, som trädde i kraft den 1 oktober 1972, byggde på föreställningen att det bilägande företaget var identiskt med det transportsäljande.

5.5 Kapacitets- och trafikutvecklingen

Bilantal, lastkapacitet och sysselsättning inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken åren 1958—74

De uppgifter som finns tillgängliga om bilantal och lastkapacitet inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken varierar något från källa till källa. Detta kan kanske verka förvånande med hänsyn till att för fordon som brukas i yrkesmässig trafik krävs statlig koncession, som även anger fordonets högsta tillåtna lastkapacitet. Eftersom praktiskt taget all yrkesmässig trafik är koncessionerad, skulle man kunna

vänta sig att man på köpet fick en detaljerad och otvetydig statistik över åtminstone bilbeståndets utveckling. Så har emellertid inte varit fallet.

I tabell 5:14 redovisas *utvecklingen av antalet bilar* i yrkesmässig trafik enligt tre olika källor. Uppgifterna i kolumnerna (1) och (2) är baserade på den obligatoriska driftstatistiken från trafikutövarna (körrapporterna), kolumn (3) utgörs av uppgifter från trafikregistren på länsstyrelserna och i kolumn (4) redovisas Åkeriförbundets statistik. För de år då uppgifter finns tillgängliga från samtliga tre källor kan man konstatera vissa — icke helt obetydliga — nivåskillnader. År 1970 fanns enligt körrapporterna 31 900 lastbilar i yrkesmässig trafik, enligt trafikregistren på länsstyrelserna 36 509 bilar och enligt Åkeriförbundet 39 042 bilar. Hur kan dessa skillnader förklaras?

Antalet bilar enligt körrapporterna underskattar det verkliga antalet bilar i yrkesmässig trafik av följande skäl:

(1) För vissa bilar förelåg ej uppgiftsskyldighet. Detta gällde bl a bilar i linjetrafik och bilar som uteslutande gick i utlandstrafik.

(2) För bilar, som av olika skäl ej var i trafik, lämnades normalt inga körrapporter. Detta gällde bilar som tillfälligt var avregistrerade (överförda till bilreservregistret), på reparation, uppställda till försäljning eller under längre tid saknade körning.

(3) Tillståndsinnehavare försummade ibland att lämna in körrapporter, trots att uppgiftsskyldighet förelåg.[1]

(4) Bilar för vilka reservtillstånd hade utfärdats (röda skyltar) redovisades på körrapporter endast då de var insatta i trafik.

Av ovan nämnda skäl är det naturligt att körrapporterna redovisar ett mindre antal bilar än trafikregistren på länsstyrelserna. Trafikregistren innehåller nämligen i princip det koncessionerade antalet bilar. Uppgifterna därifrån torde emellertid överskatta det verkliga antalet bilar för vilka tillstånd utfärdats. Orsaken härtill är närmast att ajourföringen av registren släpade efter på många länsstyrelser; det förekom att vid överlåtelser av trafiktillstånd (ägarbyte) eller vid bilbyten det gamla trafiktillståndet ej omedelbart avfördes från registret.

Som framgår av tabell 5:14 redovisar Åkeriförbundet, särskilt för de senaste åren, ett större antal bilar i yrkesmässig trafik än vad länsstyrelserna gör. Detta beror på att i Åkeriförbundets uppgifter ingår även bilar och traktordumprar, ägda av åkare eller av lastbilscentraler (med tillhörande dotter- och sidoföretag), för vilka trafiktillstånd ej krävs.

Det är föga meningsfullt att försöka ange vilken av de tre källorna som bäst avspeglar hur antalet bilar i yrkesmässig trafik utvecklats, eftersom de mäter olika populationer. Om man vill studera hur tillståndsgivningen påverkades av 1963 års beslut är det närmast trafikregistrens uppgifter (kolumn 3) som är av intresse.

---

[1] Speciellt från mitten av 1960-talet synes BTN och senare SCB ha haft problem att få in körrapporter från alla rapporteringsskyldiga. I tidskriften Lastbilen uppmanades vid flera tillfällen åkarna att inte slarva med att sända in körrapporterna. (Se t ex *Lastbilen* nr 6/1966 och 3/1968.) För år 1967 beräknade SCB att bortfallet omfattade ungefär 10 % av antalet rapportskyldiga fordon (*Statistiska meddelanden*, H 1968:30).

Tabell 5:15. *Lastkapaciteten inom den yrkesmässiga trafiken åren 1954—74 (bilar plus släpfordon)*

Tidpunkt	Lastkapacitet i ton enligt BTN	SCB
April 1954	97 000	—
Febr 1964	296 000	—
30/6 1964	328 000	
31/12 1964	349 000	299 000
30/6 1965	376 000	316 000
31/12 1965	404 000	341 000
30/6 1966	440 000	370 000
31/12 1966	—	388 000
30/6 1967	—	402 000
31/12 1967	—	415 000
30/6 1968	—	428 000
31/12 1968	—	456 000
31/12 1969	—	493 000
31/12 1970	—	499 000[a]
31/12 1971	—	527 000
31/12 1972	—	541 000
31/12 1973	—	..
31/12 1974	—	568 000[b]

[a] Rättelser i trafikregistren skedde under året.
[b] Enligt det nya centrala bilregistret.
Källa: Statens biltrafiknämnds rapporter till trafikpolitiska delegationen samt *Statistiska meddelanden* T 1975:58.

För tiden före den 31/12 1964 finns emellertid inga data om det totala antalet bilar för vilka trafiktillstånd utfärdats, utan endast BTN:s uppgifter om hur många bilar som varit i trafik och som samtidigt redovisats på körrapporter till tillståndsmyndigheterna.

I tabell 5:15 redovisas *lastkapacitetens utveckling* dels enligt BTN, dels enligt SCB, som i sin tur erhållit uppgifterna från trafikregistren på länsstyrelserna (motsvarar kolumn 3 i tabell 5:14). För perioden 31/12 1964—30/6 1966 finns data från båda källorna. Som framgår av tabell 5:15 redovisar BTN och SCB inte samma lastkapacitetstal. BTN:s kapacitetstal ligger genomgående högre än SCB:s. Vad beror denna nivåskillnad på?

Uppgifterna från BTN avser koncessionerad lastkapacitet, dvs den maximilast som enligt trafiktillståndet kan befordras med en bil. Den koncessionerade lastkapaciteten är emellertid inte identisk med den faktiska. Trafiktillståndet konkretiseras nämligen först sedan ett visst bestämt fordon anmälts på ett tillstånd (§ 25 YTF). De data som SCB redovisar avser den faktiska lastkapaciteten för de bilar som finns anmälda på tillstånden.

Det är huvudsakligen av följande tre skäl som den faktiska lastkapaciteten avviker från den koncessionerade. För det första vet inte alltid den som ansöker om ett trafiktillstånd den exakta lastförmågan på den bil han ämnar sätta in i trafik. Därför anges koncessionerad lastkapacitet ofta i avrundade tal, t ex 12,0 ton. Den bil som sedan anmäls på tillståndet får kanske något lägre lastförmåga, beroende på att den utrustas med påbyggnader av olika slag, såsom kran, tipp,

frysutrustning etc. Den maximilast som anges i besiktningsinstrumentet är i sådana fall ofta något lägre än maximilasten enligt tillståndet. För det andra finns s k vilande tillstånd. Detta innebär att ett trafiktillstånd är utfärdat på en viss tillståndsinnehavare, men det finns inget fordon anmält på tillståndet. I BTN:s statistik ingår vilande tillstånd, däremot inte i SCB:s. För det tredje innefattar koncessionerad lastkapacitet även sådana bilar som tillfälligt är avregistrerade. Bilar registrerade i bilreservregistret ingår därför i BTN:s statistik, däremot i princip inte i SCB:s data, men kan finnas med i de senare beroende på eftersläpning i ajourföringen av trafikregistren.

För sådan beställningstrafik med lastbil, som ej var undantagen från YTF:s bestämmelser eller från behovsprövning, skulle enligt 1963 års beslut vissa lättnader i behovsprövningen tillämpas. Under etapp I var en årlig ökning av lastkapaciteten med 15 % normerande för tillståndsgivningen; under etapp II var motsvarande ökningstal 20 %. Det sistnämnda normtalet kom för övrigt att gälla ända fram till den 20 maj 1970.

Hur stor blev den faktiska ökningen av lastkapaciteten i relation till dessa normtal? Tyvärr finns det inget statistiskt material som kan belysa detta. De uppgifter om kapacitetstillväxten som finns tillgängliga och som redovisas i tabell 5:15 avser nämligen *all* yrkesmässig trafik, dvs även den icke behovsprövade trafiken. I tabell 5:16 redovisas den totala kapacitetstillväxten inom den yrkesmässiga trafiken under de två första etapperna av det trafikpolitiska reformprogrammet. Under etapp I låg den totala kapacitetsökningen i nivå med normtalet för ökningen av den behovsprövade trafiken. Under etapp II däremot var den faktiska ökningen långt mindre än normtalet för tillståndsgivningen.

Hur förhöll sig kapacitetstillväxten under etapp I och etapp II till den långsiktiga utvecklingen av den sammanlagda lastförmågan hos åkarbilarna? Som framgår av tabell 5:16 ökade kapaciteten med i genomsnitt 11,8 % per år under perioden 1954—64. Etapp I innebar en uppgång i kapacitetstillväxten till nära 16 % per år. Denna höga ökningstakt var emellertid ett kortvarigt fenomen; redan under etapp II var kapacitetsökningen nere i 7,6 % per år. Under den följande femårsperioden, 1968—72, ökade den samlade lastförmågan med i genomsnitt endast 5,5 % per år.

Av de redovisade ökningstalen kan man dra den slutsatsen att den långsiktiga utvecklingen av lastkapaciteten ej påverkades av den nya transportpolitiken. Däremot åstadkom lättnaderna i behovsprövningen en mycket stark tillväxt av lastkapaciteten under ett par övergångsår. Denna temporära ökning sammanföll emellertid delvis med högkonjunkturen 1964—65, som till en del förklarar de mycket höga ökningstalen.

Att det finns ett direkt samband mellan konjunkturutveckling och kapacitetstillväxt ger diagram 5:1 belägg för. Diagrammet är baserat på BTN:s och SCB:s sammanställningar av trafikutövarnas körrapporter. Detta innebär emellertid att endast ökningen av bilarnas, men ej släpfordonens, lastkapacitet redovisas. Eftersom släpfordonens andel av den totala lastkapaciteten ökade under perioden

Tabell 5:16. *Lastkapacitetens tillväxttakt inom den yrkesmässiga trafiken åren 1954—72 (bilar plus släpfordon)*

Period	Genomsnittlig ökning i % per år enligt BTN	SCB
April 1954—februari 1964	11,8	
Etapp I	15,8	
därav:		
30/6 1964—30/6 1965	14,6	
30/6 1965—30/6 1966	16,9	17,1
Etapp II		7,6
därav:		
30/6 1966—30/6 1967		8,7
30/6 1967—30/6 1968		6,5
1/1 1968—31/12 1972		5,5

Källa: Se tabell 5:15.

ifråga, underskattar lastkapacitetskurvan i diagram 5:1 den faktiska ökningen, särskilt under de senaste åren.

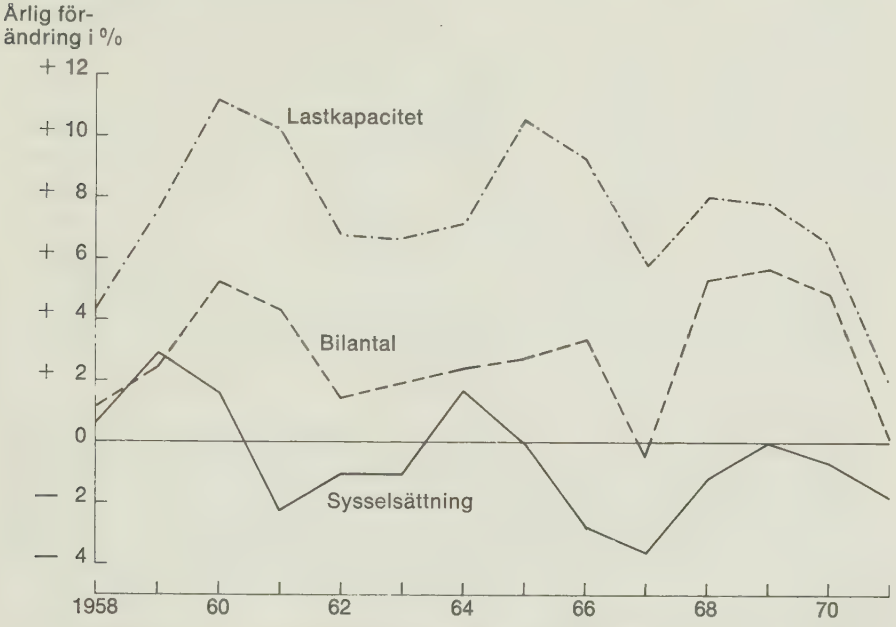
Sysselsättningskurvan i diagram 5:1 har tre "pucklar" som sammanfaller med högkonjunkturåren. Även lastkapacitetskurvan visar motsvarande konjunkturberoende, men med en viss eftersläpning under de två första konjunkturtopparna. Huruvida denna eftersläpning avspeglar ett faktiskt beteende hos trafikutövarna eller endast har redovisningstekniska orsaker har det inte varit möjligt att klarlägga. Ökningen av bilbeståndet har också samvarierat med konjunkturerna, dock med stor eftersläpning åren 1964—66. Enbart genom att studera diagram 5:1 kan man knappast sluta sig till att en ny transportpolitik infördes år 1964. Konjunkturberoendet är det dominerande intrycket av den bild av åkerinäringens utveckling som diagrammet ger.

I diagram 5:1 bör man uppmärksamma att det skett en långsiktig förändring av den genomsnittliga sysselsättningstiden per bil och månad. Efter år 1965 har denna successivt minskat. Åren 1964—65 var sysselsättningstiden i genomsnitt 177 timmar per bil och månad. Den sjönk därefter till 164 timmar åren 1968—69 och till 160 timmar per bil och månad år 1971. Konjunkturberoendet avspeglas visserligen i sysselsättningskurvan även efter år 1964, men dessutom har en långsiktig sänkning av sysselsättningsnivån ägt rum, troligen till följd av arbetstidsförkortningen. Den successiva minskningen i fordonsutnyttjandet, mätt med sysselsättningstiden per bil och månad, synes inte kunna kopplas samman med lättnaderna i behovsprövningen fr o m år 1964. Den nedåtgående trenden gällde även för de tidigare åren av 1960-talet.

Fördelningen yrkesmässig — icke yrkesmässig trafik

1953 års trafikutredning konstaterade att den icke yrkesmässiga lastbilstrafiken (firmabilstrafiken) hade expanderat mycket kraftigt under 1950-talet. Detta ansågs delvis vara en följd av den restriktiva tillståndsgivningen för yrkesmässig

Diagram 5:1. *Årlig förändring av bilantal, lastkapacitet och sysselsättning inom beställningstrafiken med lastbil 1958-71.*



Anm.: Lastkapacitet i ton, exkl. släpfordon. Sysselsättningen mäts med genomsnittligt antal timmar per bil och månad.

Källa: 1958-67: Statens biltrafiknämnd.
1968-71: Statistiska meddelanden.

trafik.[1] Trafikutredningen synes ha grundat sina slutsatser på statistik över hur antalet åkarbilar respektive firmabilar utvecklats. Under 1950-talet ökade visserligen firmabilarnas andel av den totala bilparken något, men om man ser till lastkapacitetens och transportprestationernas utveckling var tendensen den motsatta; den yrkesmässiga trafiken ökade sin marknadsandel.[2]

Även om trafikutredningens beskrivning av den dittillsvarande utvecklingen således till stor del var felaktig, var det i och för sig rimligt att anta att det kunde finnas ett samband mellan å ena sidan graden av restriktivitet i tillståndsgivningen för yrkesmässig trafik och å andra sidan firmabilstrafikens utveckling.[3] Som en följd av att lättnader i behovsprövningen infördes 1964 skulle man kunna vänta sig att den yrkesmässiga trafiken fortsatte att öka sin andel av den totala lastbilstrafiken — och snarast i accelererad takt. Som framgår av tabell 5:17 blev så också fallet. Uppgifterna för åren 1950—66 är visserligen delvis osäkra, men det redovisade materialet torde ändå ge en tillförlitlig bild av den långsiktiga utvecklingen.

---

1 *SOU* 1961:23, s. 69.
2 Kritz [1968] s. 26.
3 Jfr prop. 1963:191, s. 56.

Tabell 5:17. *Den yrkesmässiga trafikens andel av den totala lastbilstrafiken åren 1950—74*

Procent

År	Last-kapacitet (bil+släp)	Total kör-sträcka	Befordrad gods-mängd	Transport-arbete
1950	33	29	33	47
1961	44	35	50	60
1966	48	37	51	64
1972	54	60,5	67,9	76,8
1974	48[a]	65,9	72,9	80,1

[a] Osäker uppgift.

Källa: Åren 1950—66: Kritz [1968]. Åren 1972 och 1974: *Statistiska meddelanden* T 1973:33 resp. T 1975:36 samt T 1975:58 för lastkapacitet.

Företagen inom industri, handel etc har alltså för sina landsvägstransporter valt att i växande grad anlita utomståendes tjänster. Detta är inte en för transportområdet unik utveckling. Samma tendens återfinns inom andra områden där företagen kan välja mellan verksamhet i egen regi och köp av tjänster utifrån, t ex städning, reparationsverksamhet, tekniska och kommersiella utredningar, reklamproduktion och marknadsföring.

Fjärrtrafiken

När det i förarbetena till 1963 års beslut talades om en liberalisering av fjärrtrafiken syftade man närmast på den transportförmedlingsverksamhet som krävde statlig koncession. Transportförmedlingstillstånden anger antalet turer per vecka mellan två orter men begränsar inte det antal bilar och den lastkapacitet som kan sättas in i trafiken. De har således en helt annan konstruktion och innebörd än beställningstrafiktillstånden.[1] Följaktligen skulle de normtal för kapacitetsökningen i ton (15 resp 20 %), som gällde för beställningstrafiken, inte på ett meningsfullt sätt kunna tillämpas vid liberaliseringen av tillståndsgivningen för transportförmedling. I de anvisningar som Kungl Maj:t utfärdade rekommenderades därför BTN att bedöma ansökningar om transportförmedlingstillstånd "på sätt som till sina verkningar överensstämmer med vad som föreskrivits för tillståndsgivningen för godsbefordran i beställningstrafik".[2]

Hur BTN, och senare länsstyrelserna, tolkade denna föga preciserade anvisning har inte gått att klarlägga. Någon löpande statistik över antalet utfärdade transportförmedlingstillstånd har nämligen aldrig producerats. Den nya transportpolitiken medförde i det avseendet inga förändringar. Med hänsyn till den omfattande diskussion som fjärrtrafiken var föremål för, är det något förvånande att var-

[1] Tillståndsgivningen för transportförmedling har tidigare behandlats i kapitel 3, avsnitt 3.5.

[2] *Kungl Maj:ts skrivelse till BTN* den 23 april 1964 ang riktlinjer för den statliga trafikpolitiken m m.

ken TPD eller någon annan intressent brydde sig om att ta reda på hur tillståndsgivningen för transportförmedling utvecklades efter 1963 års beslut.

När BTN upphörde vid årsskiftet 1967/68 överfördes all tillståndsgivning till länsstyrelserna, även den för transportförmedling. En sådan decentralisering hade 1953 års trafikutredning tidigare med bestämdhet vänt sig emot: "... det kan inte komma ifråga att regleringsåtgärder avseende den över hela landet utbredda fjärrtrafiken skulle ankomma på ett 25-tal olika tillståndsmyndigheter".[1] Vad utredningen kallade den "översiktliga enhetligheten i fjärrtrafikregleringen" skulle därmed gå helt förlorad. Detta synsätt hade uppenbarligen varken dåvarande departementschefen eller 1967 års riksdag, som genomförde decentraliseringen.

I samband med de författningsändringar[2] som ägde rum då BTN upphörde, inflöt i § 33 YTF den bestämmelsen att om ansökan om transportförmedlingstillstånd berör ett område eller en vägsträcka som är belägen i mer än ett län, skall länsstyrelsen i det län *där större delen av vägsträckan är belägen* vara beslutsmyndighet. Det förefaller något säreget att den länsstyrelse, som har största delen av vägsträckan för en viss godslinje, skall anses vara bäst skickad att handha behovs- och lämplighetsprövningen. Ett konkret exempel på bestämmelsens innebörd är att länsstyrelsen i Gävle har att fatta beslut om transportförmedlingstillstånd för transporter mellan Stockholm och Härnösand.

Som nämndes ovan finns det ingen löpande statistik över tillståndsgivningen och trafikutvecklingen för transportförmedlingsföretagen. Ett undantag från den regeln finns dock. Under perioden 1/1 1968—30/6 1973 insamlade och bearbetade SCB kvartalsvis viss transportförmedlingsstatistik. Dessa uppgifter avsåg dock endast transporterade godsmängder. Enligt denna statistik ökade den befordrade godsmängden från 8,6 miljoner ton år 1968 till 12,4 miljoner ton år 1972. Ca 80 % av denna trafik var enligt SCB:s uppskattningar att beteckna som fjärrtrafik enligt BTN:s definition av detta begrepp.[3]

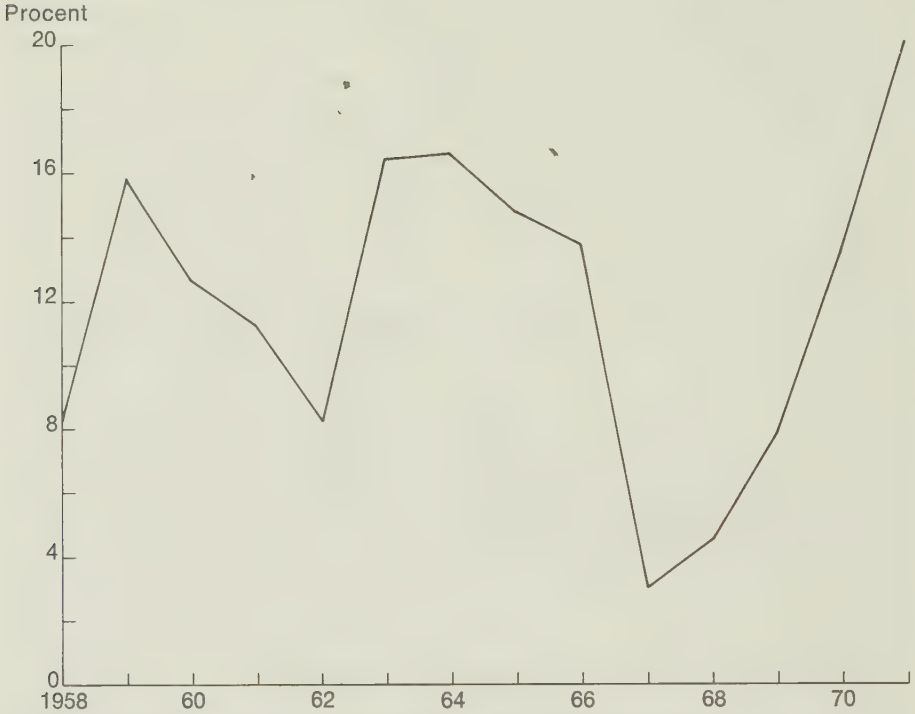
Ända sedan år 1946 har det emellertid funnits en officiell årlig redovisning av den yrkesmässiga fjärrtrafikens omfattning. Den definition av begreppet fjärrtrafik som därvid använts har tidigare presenterats i kapitel 3, avsnitt 3.6. Fjärrtrafiken är i denna statistik mycket snävt avgränsad och det är långt ifrån all trafik på avstånd över 100 km som omfattas av redovisningen. Det finns emellertid en obruten serie av årliga uppgifter t o m år 1971 och även om själva nivån på fjärrtrafikens omfattning enligt denna statistik kan diskuteras, torde uppgifterna någorlunda väl avspegla fjärrtrafikens långsiktiga tillväxttakt.

I tabell 5:18 redovisas vissa uppgifter från ovan nämnda källa. Fjärrtrafiken expanderade mycket snabbt under hela perioden 1957—71. Under sexårsperioden 1957—63 var emellertid ökningstakten vad gäller trafikarbete (körda km), befordrad godsmängd (ton) och transportarbete (tonkm) något högre än under sexårsperioden 1965—71. Att även fjärrtrafiken med lastbil är starkt konjunkturkänslig framgår av diagram 5:2, som visar transportarbetets förändring år för år

---

1 *SOU* 1961:23, s. 351.
2 *SFS* 1967:324.
3 Dessa uppgifter redovisades löpande i *Statistiska meddelanden*, serie T.

Diagram 5:2. *Årlig ökning av antalet tonkm i yrkesmässig fjärrtrafik med lastbil åren 1958-71.*



Anm.: Angående definitionen av begreppet fjärrtrafik, se texten s. 73 ff.

Källa: Åren 1958-66: Statens biltrafiknämnd.
Åren 1967-71: Statistiska meddelanden T 1968:30, T 1969:19, T 1970:10, T 1971:17, T 1972:20.

under perioden 1958—71. Av detta diagram är det inte möjligt att utläsa något samband mellan 1963 års liberaliseringsprogram och fjärrtrafikens utveckling.

Det är angeläget att åter understryka, att den bild av de långväga lastbilstransporternas omfattning och utveckling, som ges i tabell 5:18 och diagram 5:2, betingas av den definition av begreppet fjärrtrafik, som använts vid statistikinsamlingen. En slående illustration till detta utgör de nya uppgifter om fjärrtrafiken med lastbil, som SCB började publicera år 1972. Denna nya transportstatistik är baserad på kvartalsvisa stickprovsundersökningar av all lastbilstrafik.[1] Såsom fjärrtrafik redovisas *alla* transporter på avstånd av minst 100 km. Detta är en betydligt enklare definition än den som låg till grund för BTN:s statistik. Man tar således inte hänsyn till om transporterna sker i transportförmedlingsföretagens regi, om de är koncessionspliktiga eller om de kan karakteriseras som regelbund-

[1] Undersökningens uppläggning presenteras i *Statistiska meddelanden.* T 1972:32. Där redovisas också resultat för andra halvåret 1970. Fr o m år 1972 har undersökningen genomförts varje kvartal och resultaten redovisas löpande i Statistiska meddelanden, serie T.

Tabell 5:18. *Den yrkesmässiga fjärrtrafiken med lastbil åren 1957—71*

År	Antal bilar	Körsträcka (milj km)	Befordrad godsmängd (milj ton)	Transportarbete (milj tonkm)
1957	1 169	74	3,0	766
1959	1 277	77	3,7	960
1961	1 480	98	4,6	1 202
1963	1 730	119	5,5	1 513
1965	2 098	144	7,4	2 022
1967	2 372	158	8,3	2 368
1969	2 724	173	9,6	2 669
1971	3 211	213	11,3	3 625

Anm.: Angående definitionen av begreppet fjärrtrafik, se texten s. 73 ff.

Källa: Åren 1957—65: Statens biltrafiknämnd. Åren 1967—71: *Statistiska meddelanden* T 1968:30, T 1970:10 och T 1972:20.

na. Med denna nya definition uppgick transportarbetet i yrkesmässig fjärrtrafik år 1970 till över 7 miljarder tonkm[1] mot ca 3 miljarder tonkm enligt den gamla statistiken. Denna enorma nivåskillnad kan emellertid helt förklaras av att begreppet fjärrtrafik definieras på olika sätt i de två källorna.

Som framgår av det tidigare är det besvärligt att klarlägga hur den långväga lastbilstrafiken påverkades av 1963 års beslut. Detta hänger ytterst samman med att statsmakterna i 1940 års YTF sökte reglera fjärrtrafiken huvudsakligen via särskilda bestämmelser för transportförmedlingsverksamhet. En stor del av fjärrtrafiken går emellertid vid sidan om transportförmedlingsföretagen och utförs formellt — och fullt legalt — enbart på grundval av vanliga beställningstrafiktillstånd. Även om det funnits tillförlitliga uppgifter om transportförmedlingsföretagens trafik skulle dessa inte täcka in all långväga lastbilstrafik.

När BTN byggde upp en löpande statistik över fjärrtrafikens omfattning var den medveten om detta problem, men problemet löstes knappast via den definition av begreppet fjärrtrafik, som kom att användas under många år. BTN:s statistik var primärt inriktad på den trafik som gick på avstånd om minst 100 km, men den avsåg inte att fånga in alla sådana transporter. I statistiken skulle nämligen endast den regelbundna trafiken ingå, och vidare skulle trafiken ha passerat större huvudort i resans riktning. Det ankom på uppgiftslämnarna — lastbilscentralerna och åkeriföreningarna i de olika länen — att avgöra när det var fråga om regelbunden trafik etc. Därigenom garanterades knappast någon enhetlighet i redovisningen. I praktiken synes uppgiftslämnarna såsom fjärrtrafik ha redovisat transporter över 100 km som utfördes av transportförmedlingsföretag.

När liberaliseringen av tillståndsgivningen påbörjades år 1964 fanns det konkreta anvisningar för hur den skulle genomföras beträffande beställningstrafiken. För transportförmedlingstillstånden däremot var det av naturliga skäl svårt att

[1] SCB:s undersökning avsåg andra halvåret 1970 och för den perioden redovisades 3,6 miljarder tonkm. Eftersom det totala transportarbetet under året erfarenhetsmässigt fördelar sig ungefär lika på första och andra halvåret, baseras årssiffran på en fördubbling av andra halvårets tonkm-tal. (Jfr *Statistiska meddelanden* T 1974:34, s. 5.)

komma med mer preciserade riktlinjer. Kungl Maj:ts anvisningar blev därför något oklara till sitt innehåll och gav närmast rekommendationer om i vilken anda som ansökningar om transportförmedlingstillstånd skulle prövas. Eftersom uppgifter saknas om antalet utfärdade transportförmedlingstillstånd, såväl före som efter 1963 års beslut, är det inte möjligt att kvantifiera effekten av de föreskrivna lättnaderna i behovsprövningen.

De långväga godstransporterna med bil har under flera decennier intagit en central ställning i den transportpolitiska debatten. Mot den bakgrunden är det märkligt att den officiella statistiken fram till år 1972 varit så bristfällig och svårtolkad att det vållar problem att belysa såväl omfattningen som utvecklingen av dessa transporter.

5.6 Sammanfattning och slutsatser

Enbart genom att studera de årliga förändringarna av kapacitets-, sysselsättnings- och trafikutvecklingen för den yrkesmässiga lastbilstrafiken kan man inte sluta sig till att en ny transportpolitik infördes den 1 juli 1964. Visserligen ökade lastkapaciteten mycket starkt under etapp I och denna ökning var utan tvekan betingad av den mindre restriktiva behovsprövningen. Etapp I sammanföll emellertid med högkonjunkturen 1964—65, vilket delvis förklarar de höga ökningstalen. Den långsiktiga kapacitetstillväxten och sysselsättningsutvecklingen inom åkerinäringen påverkades inte av den nya transportpolitiken.

Antalet åkeriföretag — särskilt enbilsåkerier — ökade mycket kraftigt under åren 1964—68. Denna ökning hade ett direkt samband med lättnaderna i etableringskontrollen. Ökningen var emellertid delvis fiktiv genom att en hel del s k svartåkare legaliserade sin verksamhet.

Den omfattande nyetableringen av åkerier blev emellertid ett kortvarigt fenomen. Sedd i ett längre perspektiv påverkade den inte heller de förändringar av företagsstrukturen inom åkerinäringen som påbörjats under 1950-talet och som innebar att de medelstora och större åkerierna ökade sin marknadsandel på de små företagens bekostnad. År 1953 hade företag med 1—5 bilar ca 84 % av totala antalet åkarbilar. År 1964 hade denna andel minskat till ca 71 % och år 1975 till 63 %.

Redan före 1963 års beslut hade inom åkerinäringen olika typer av kooperativa företag växt fram i form av lastbilscentraler och transportförmedlingsföretag. Den nya transportpolitiken blev för åkeribranschen ett incitament att satsa på de kollektivt ägda transportsäljande företagen, speciellt de helcentraliserade lastbilscentralerna. I den offentliga diskussion som förts om effekterna av 1963 års beslut på företagsstrukturen inom åkerinäringen har denna utveckling ofta förbisetts; diskussionen har haft en benägenhet att kretsa kring effekterna av ökningen av antalet små bilägande företag.

De nyetablerade företagen svarade för en relativt ringa del av den kapacitetsökning som ägde rum under åren 1965—72. Detta berodde bl a på att många nya företag bildades genom uppsplittring av existerande åkerier. Vidare utnyttjade

redan etablerade åkerier lättnaderna i behovsprövningen till att skaffa fler eller större fordon. Enligt de beräkningar som här gjorts svarade befintliga åkerier för ca 75 % av den totala kapacitetstillväxten i ton under åren 1965—72. Yrkestrafikutredningens påstående att åkerinäringen efter år 1964 främst expanderat genom nyetablering var felaktigt och berodde på att den sakkunnige blandade ihop frågan om branschens expansion med frågan om företagsstrukturens utveckling. År 1972 genomfördes vissa transportpolitiska åtgärder, som bl a grundades på yrkestrafikutredningens slutsatser.

Uppmjukningen av tillståndsgivningen avspeglas bl a i färre avslag än tidigare på ansökningar om nya trafiktillstånd från såväl nya trafikutövare som redan etablerade åkerier. Avslagsfrekvensen sjönk från 17 % år 1964 till 1,5 % år 1968; därefter steg den till 6 % år 1971 och till 10 % år 1972. Den förhållandevis höga avslagsfrekvensen det sistnämnda året betingades till största delen av att s k ekonomisk lämplighetsprövning infördes den 1 oktober 1972. Under hela perioden 1964—72 var avslagsfrekvensen ungefär tre gånger högre för nya trafikutövare än för etablerade åkerier, som ansökte om att få sätta in fler fordon i trafik.

Under etapp I ökade arbetsbelastningen hos tillståndsmyndigheterna. Antalet tillståndsärenden uppgick 1964—66 till 11 000 à 12 000 per år — ett icke föraktligt antal om man betänker att det totala antalet lastbilar i yrkesmässig trafik vid denna tid uppgick till ca 31 000. Flertalet tillståndsärenden (år 1966 ca 73 % av totala antalet ärenden) gällde ändring av tidigare utfärdade trafiktillstånd samt överlåtelser av tillstånd (ägarbyten). Nära hälften av det totala antalet ärenden avsåg lastkapacitetsökning via byte av bil eller anskaffande av släpfordon. År 1972 hade antalet tillståndsärenden minskat till ca 7 400; minskningen gällde alla typer av tillståndsärenden med undantag av ägarbytena.

Den mindre restriktiva tillståndsgivningen resulterade alltså temporärt i ett ökat antal tillståndsärenden. På lång sikt däremot blev det färre tillståndsärenden och en klart minskad arbetsbörda för myndigheterna. Det finns flera orsaker till detta. Systemet med korttidstillstånd övergavs nästan helt från mitten av 1960-talet, liksom utfärdandet av reservtillstånd och individualiserade trafiktillstånd. Vad som framför allt minskade arbetsbördan var emellertid att behovsprövningen helt avskaffades för vissa slag av transporter samt gjordes mindre detaljerad än tidigare för övriga transporter. Införandet av ekonomisk lämplighetsprövning år 1972 medförde dock på nytt ökad arbetsbörda för tillståndsmyndigheterna.

De individualiserade trafiktillstånden specificerade i detalj vilka slag av transporter som åkaren kunde ägna sig åt. Detta innebar att den yrkesmässiga lastbilstrafiken splittrades upp på en rad delmarknader. Liberaliseringen av behovsprövningen ledde till att detta system försvann, vilket bör ha medfört ett effektivare fordonsutnyttjande inom åkartrafiken.

I sammanfattningen till kapitel 3, som behandlar utvecklingen fram till år 1964, påpekas att etablerings- och kapacitetskontrollen resulterade i att det fanns ett marknadspris på trafiktillstånd och att variationerna i detta pris sannolikt utgjorde det bästa måttet på hur restriktiv tillståndsgivningen var. Vid början av

1970-talet ansåg man inom åkerinäringen att det officiella marknadspriset på trafiktillstånd sjunkit till noll.

Det tillståndsgivningssystem som gäller idag (1976) avviker i mycket stor utsträckning från det system som fanns fram till mitten av 1960-talet. Visserligen baseras regleringarna av den yrkesmässiga lastbilstrafiken fortfarande på 1940 års YTF, men dess ursprungliga bestämmelser samt praxis vid tillämpningen har ändrats på många viktiga punkter.

För det första har tillståndsgivningen decentraliserats till länsstyrelserna efter att tidigare huvudsakligen ha legat inom BTN.

För det andra har behovsprövningen i praktiken upphört, även om den formellt finns kvar utom för vissa slag av transporter.

För det tredje insamlas inte längre någon löpande driftstatistik från tillståndshavarna. Genom att körrapportredovisningen upphörde vid årsskiftet 1971/72 försvann ett av beslutsunderlagen för behovsprövningen.

För det fjärde infördes den 1 oktober 1972 s k ekonomisk lämplighetsprövning vid etablering av åkeriföretag. Den ekonomiska lämplighetsprövningen har kommit att ersätta behovsprövningen som ett medel att begränsa nyetableringen.

Regleringssystemen i Västtyskland, Storbritannien och Nederländerna

6.1 Inledning

Inte bara i Sverige utan även i andra industrialiserade länder har lastbilstrafiken sedan decennier tillbaka varit föremål för regleringar. Huvudsyftet med dessa har varit att begränsa konkurrensen mellan landsväg och järnväg och mellan företagen inom lastbilstrafiken. Men det har även funnits andra motiv, t ex att främja trafiksäkerheten eller att skapa ekonomiskt effektiva lastbilsföretag. Även i de fall olika länders regleringar har likartat syfte, finns det stora skillnader om man ser till själva "regleringstekniken". Det är mot den bakgrunden som uppläggningen och innehållet i detta kapitel skall ses.

Huvudintresset i det följande gäller etablerings- och kapacitetskontrollen. Det är alltså inte fråga om någon allmän översikt över transportpolitik och transportutveckling i olika länder. Syftet är att i kortfattad form beskriva och analysera tillståndsgivningen såsom den fungerar idag (1976) och att göra jämförelser med svenska förhållanden.[1]

Det internationella perspektivet kommer att sträcka sig till endast tre länder: Västtyskland, Storbritannien och Nederländerna. Västtyskland tas med som exempel på ett land med internationellt sett mycket detaljrika och långtgående regleringar av lastbilstrafiken. Storbritannien representerar motsatsen, men är dessutom intressant eftersom tillståndsgivningen där radikalt förändrades under slutet av 1960-talet. Nederländernas tillståndsgivningssystem intar en mellanställning mellan Västtysklands och Storbritanniens och har, i varje fall ytligt sett, många likheter med det svenska; av dessa skäl har det bedömts vara intressant att här låta Nederländerna ingå i den internationella jämförelsen.

---

[1] Det finns relativt få studier som har karaktären av en jämförande analys av de ekonomiska regleringarna av lastbilstrafiken i olika länder. Bland större publicerade arbeten kan följande nämnas: Despicht, N. S., *Policies for Transport in the Common Market,* (Sidcup, Kent: Lambard Press, 1964); Bayliss, B. T., *European Transport,* (London: Kenneth Mason Publications Ltd, 1965); Peschel, K., "Die Koordinierung von Schiene und Strasse im Binnengüterverkehr Belgiens, Frankreichs und der Niederlande", *Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster,* Heft 31, (Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, 1964); Kolsen, H. M., *The Economics and Control of Road-Rail Competition,* (Sydney University Press, 1968). Det sistnämnda arbetet behandlar USA, Storbritannien och Australien. Det bör observeras att dessa studier, med undantag för Kolsen's, skrevs under första hälften av 1960-talet. Det innebär att den bild av tillståndsgivningssystemen som de ger inte i alla avseenden motsvarar förhållandena vid mitten av 1970-talet; detta gäller speciellt Storbritannien.

I det följande ges först en kortfattad redogörelse *ländervis* för gällande tillståndsgivningssystem (avsnitten 6.2—6.4). Därefter görs ett försök att *systematiskt* beskriva och analysera regleringstekniken i de tre länderna — och i Sverige — mot bakgrund av de syften man vill nå med regleringarna (avsnitt 6.5). I avsnitt 6.6 ges avslutningsvis några synpunkter på frågan hur man skall bedöma effekterna av olika länders tillståndsgivningssystem mot bakgrund av de mål som ställts upp för regleringarna.

Framställningen grundas inte enbart på publicerat källlmaterial. Det har nämligen visat sig svårt att enbart utifrån texten och förarbetena till gällande lagar och förordningar beskriva och karakterisera tillståndsgivningssystemet i ett visst land. För att få en så riktig bild som möjligt av hur gällande bestämmelser tillämpas har därför även muntliga informationer inhämtats via studiebesök. Dessa har gällt inte bara de tillståndsgivande myndigheterna i de tre länderna utan även organisationer av trafikutövare och befraktare samt personer vid universitet och forskningsinstitut, som ansetts ha insikter i ämnet.

6.2 Västtyskland

Huvuddragen i det nuvarande västtyska tillståndsgivningssystemet utformades i *1952 års Güterkraftverkehrsgesetz* (GüKG), som i sin tur hade sina rötter i den lagstiftning som skedde i början av 1930-talet. Liksom i vårt land drar lagen en skarp gräns mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig lastbilstrafik. Till skillnad mot i vårt land finns en författningsmässig uppdelning på närtrafik och fjärrtrafik, inom såväl åkartrafiken som firmabilstrafiken. Fjärrtrafiken är underkastad betydligt hårdare regleringar än närtrafiken.

Såsom *närtrafik* (Güternahverkehr) räknas transporter av gods inom ett s k närtrafikområde. Detta begränsas av en cirkel på 50 kms avstånd fågelvägen från fordonets stationeringsort (Standort). För varje fordon som används i yrkesmässig trafik eller i icke yrkesmässig fjärrtrafik finns en stationeringsort fastställd och denna anges också på bilen med ett särskilt beteckningsmärke. Närtrafikområdets radie har varit densamma alltsedan en uppdelning på när- och fjärrtrafik infördes år 1935. Närtrafikområdets yta kan emellertid ökas genom att ett åkeriföretag tilldelas en extra stationeringsort (angenommener Standort). Denna får vara belägen högst 30 km från ordinarie stationeringsort. Åkerier som har extra stationeringsort får således ett närtrafikområde som i en viss riktning kan sträcka sig maximalt 80 km från stationeringsorten.

Såsom *fjärrtrafik* (Güterfernverkehr) betraktas alla transporter som passerar gränsen för närtrafikområdet eller som försiggår helt utanför detta. Det bör observeras att denna definition på begreppet fjärrtrafik möjliggör s k trampfart. En åkare med fjärrtrafiktillstånd och med exempelvis Hannover som stationeringsort kan transportera gods till, säg, Koblenz och där ta ett nytt lass till exempelvis Nürnberg, varpå han med last därifrån kan återvända till Hannover. Han har däremot inte rätt att utföra transporter inom Koblenz eller Nürnbergs närtrafikområde.

Yrkesmässig trafik

För den *yrkesmässiga fjärrtrafiken* finns enligt författningen fyra typer av trafiktillstånd (Genehmigung):

1. Allmän fjärrtrafik (Allgemeiner Güterfernverkehr)
2. Regional trafik (Bezirksgüterfernverkehr)
3. Utlandstrafik (Grenzüberschreitender Güterfernverkehr)
4. Möbeltransporter (Möbelfernverkehr)

Ett allmänt fjärrtrafiktillstånd innehåller inga begränsningar vad gäller godsslag eller transportavstånd. Ett tillstånd till regional trafik däremot innebär att transporter får ske endast på avstånd upp till 150 km från fordonets stationeringsort. De speciella tillstånden till utlandstrafik, som infördes 1964, gäller endast för trafik till och från utlandet. I direkt anslutning till en utrikes resa får emellertid *en* inrikes transport äga rum. Detta innebär t ex att om en bil som har Frankfurt som stationeringsort transporterar gods från Rotterdam till Köln, kan den på hemvägen medföra gods från Köln till Frankfurt. Utlandstrafik kan bedrivas även på grundval av övriga typer av fjärrtrafiktillstånd. De speciella utlandstillstånden lägger restriktioner på hur mycket fordonen får användas för rena inrikestransporter.

Den yrkesmässiga fjärrtrafiken är underkastad såväl etableringskontroll som kapacitetskontroll. Etableringskontrollen utövas dels via lämplighetsprövning, dels via ett s k kontingentsystem. Kriterierna på *lämplighet* är av tre slag: trafikutövaren skall (1) vara vederhäftig (zuverlässig), (2) besitta fackkunskaper (fachlich geeignet), samt (3) förväntas fullgöra sina åtaganden som företagare (wirtschaftlich und finanziell leistungsfähig). Såsom vederhäftig betraktas en person som inte figurerat i straffregistret eller häftar i skatteskuld. Erforderliga fackkunskaper skall dokumenteras antingen via tjänstgöringsintyg från minst tre års anställning i icke underordnad befattning inom lastbils- eller speditionsföretag eller via diplom, som efter godkända prov utfärdas av handelskammare. Något formellt krav på tillgång till visst eget kapital vid etablering av åkerirörelse stipuleras ej i lagen. Det kriterium på lämplighet som man i praktiken synes fästa störst avseende vid är fackkunskaperna.[1]

Att ha klarat lämplighetsprövningen är en nödvändig, men icke tillräcklig, förutsättning för att kunna etablera sig som fjärrtrafikutövare. Det är nämligen viktigt att i det västtyska systemet skilja mellan tillträde till yrket och tillträde till marknaden. Möjligheterna att etablera sig som fjärrtrafikutövare begränsas i praktiken inte av lämplighetsprövningen utan av det s k *kontingentsystemet*, som är utformat på följande sätt. Transportministeriet fastställer det högsta antal bilar som får användas i fjärrtrafik. Detta högsta antal kallas "das gesetzliche Kontingent" och fördelas inte bara på de fyra olika typerna av fjärrtrafik utan också på de olika delstaterna.

Då 1952 års GüKG trädde i kraft uppgick kontingenten till 19 250 bilar. År

[1] Wölte [1969] s. 39—44.

1957 höjdes den till 25 203, år 1964 till 29 596 och år 1970 till 30 917; därefter har ingen höjning skett. Fördelningen på de olika kategorierna av fjärrtrafiktillstånd är följande:

Allgemeiner Güterfernverkehr	18 215 tillstånd (bilar)
Bezirksfernverkehr	6 942 „
Grenzüberschreitender Verkehr	1 102 „
Möbelfernverkehr	4 658 „

Hur har man kommit fram till att det får finnas maximalt just 30 917 bilar i yrkesmässig fjärrtrafik? Enligt § 9 GüKG skall kontingenten fastställas "under Berücksichtigungs des öffentlichen Verkehrsbedürfnisses und der Verkehrssicherheit auf den Strassen". När 1952 års GüKG infördes erhöll alla som bedrev fjärrtrafik på då gällande tillstånd mer eller mindre automatiskt ett nytt fjärrtrafiktillstånd. De höjningar av kontingenten som därefter skett har föregåtts av utredningar inom Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, varvid man via studier av hittillsvarande och framtida utveckling av BNP, industriproduktionen, utrikeshandeln, bostadsbyggandet, godstrafikutvecklingen, kapacitetsnyttjandet inom järnvägs- ocsh lastbilstrafiken, etc, försökt klarlägga hur mycket kontingenten behöver höjas.[1]

De metoder som använts för att komma fram till kontingentens framtida storlek har knappast lett till entydiga resultat. De beslut som transportministeriet fattat har haft mycket av godtycke över sig. Transportpolitiska överväganden, som baserats på en önskan att skydda järnvägarna mot konkurrens från lastbilstrafiken, synes i realiteten ha spelat den avgörande rollen då det gällt att klarlägga "das öffentliche Verkehrsbedürfnis". En granskning som företogs av den utredning som föregick kontingenthöjningen år 1964 utmynnade i bl a följande omdöme:

> "Die Untersuchung der Bundesanstalt veranschaulicht deutlich, welche Schwierigkeiten auftreten, wenn man mit Hilfe globalobjektiver Kriterien versucht, die mit der Bemessung der Kontingente zusammenhängenden Probleme exakt zu lösen. Die vorgeschlagene Erhöhung der Genehmigungshöchstzahl um 8 v.H. spiegelt eine Genauigkeit wieder, die in Wirklichkeit nicht begründet ist: es handelt sich vielmehr . . . um eine rein arbiträte Entscheidung."[2]

Kontingentsystemet innebär att den som vill etablera sig som fjärrtrafikutövare har möjlighet att göra detta endast då ett trafiktillstånd blir ledigt eller då kontingenten höjs. Att uppfylla kraven på lämplighet är inte tillräckligt. Samma villkor gäller för ett redan etablerat åkeri som vill öka bilantalet, såvida man inte väljer att köpa ett annat åkeri.

Ansökningar om trafiktillstånd lämnas till den lokala tillståndsmyndigheten (Genehmigungsbehörde) i det område där den sökande bor. Denna myndighet fattar också de formella besluten, men är dessförinnan skyldig att höra den cen-

---

[1] Se t ex "Untersuchungen über die Höchstzahlen der Kraftfahrzeuge des gewerblichen Güterfernverkehrs und der Fahrzeuge des Möbelfernverkehrs", (*Bundesanstalt für den Güterfernverkehr*, stencil, Köln 1962).
[2] Wölte [1969] s. 49.

trala tillståndsmyndigheten, *Bundesanstalt für den Güterfernverkehr* (BAG). De. finns alltid en kö av ansökningar hos tillståndsmyndigheterna och en speciellt lång sådan vid de tillfällen då man beslutat att höja kontingenten. Enligt uppgifter från BAG fanns det vid kontingenthöjningarna 1957, 1964 och 1970 ungefär tio gånger fler ansökningar än lediga tillstånd.[1]

Till följd av den knappa tillgången på fjärrtrafiktillstånd finns det en svart marknad för tillstånd. Priserna på denna varierar bl a med transportkonjunkturerna. Under högkonjunkturåren i början av 1970-talet kunde man betala ända upp till 120 000 DM för ett allmänt fjärrtrafiktillstånd; under den följande lågkonjunkturen sjönk priserna på den svarta marknaden till ca 40 000 DM.[2]

Ett tillstånd innehåller inga begränsningar eller föreskrifter med avseende på fordonets lastkapacitet. Fram till år 1973 var fjärrtrafiktillstånden utformade som "biltillstånd" vilket innebar att tillståndshandlingen var utställd på ett visst bestämt fordon. Den 1 januari 1973 ändrades fjärrtrafiktillstånden till s k *innehavartillstånd* (Inhabergenehmigung), vilket innebär att tillståndshandlingen kan flyttas från en bil till en annan, förutsatt att det är samme ägare till bilarna. Om en åkare har två bilar men bara ett tillstånd, kan han använda vilket som helst av fordonen i fjärrtrafik, dock vid en och samma tidpunkt bara ett. Innehavartillstånden gynnar framför allt större åkerier som har bättre förutsättningar än ett litet att ständigt ha ett trafiktillstånd "ute i trafik".

Kapacitetskontrollen, som utövas via kontingentsystemet, är den ena centrala punkten i de västtyska regleringarna av fjärrtrafiken. Den andra — och en logisk följd av kapacitetsbegränsningarna — är *taxeplikten och priskontrollen*. Taxeplikten innebär att trafikutövarna är skyldiga att tillämpa de befordringsavgifter som fastställs av transportministeriet. Förslag till dessa taxor utarbetas av s k tariffkommissioner, där bl a åkarna är representerade.

Fram till år 1958 hade taxorna i fjärrtrafiken med lastbil samma uppbyggnad och nivå som järnvägstaxorna. Genom 1958 års taxereform togs det första steget mot ett frigörande av lastbilstaxorna från järnvägstaxorna; under 1960-talet genomfördes ytterligare förändringar i riktning mot "Tarifautonomie" för fjärrtrafiken med lastbil. Fortfarande finns dock inslag av värdetariffering i biltaxorna.

Fjärrtrafiktaxorna har karaktären av "gaffeltariffer", dvs de fastställda taxorna är att betrakta som riktpriser som får över- eller underskridas med en viss högsta procentsats. Gaffelns spännvidd uppgick år 1975 till ± 8,5 % från de officiella taxorna. För vissa typer av transporter finns s k undantagstariffer fastställda.

Ett omfattande kontrollsystem har byggts upp för att garantera att föreskrivna taxor följs. Fraktsedlar måste utfärdas för varje transport och medfölja bilen. Kopior av dessa, jämte månadssammanställningar över utförda körningar och kopior av kördagboken, skickas varje månad till s k *Frachtenprüfstellen*, som finns på ett 50-tal platser i landet. Dessa organ drivs av åkarnas organisationer,

---

[1] *Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr 1953—1973 — Aufgabe und Wirken*, Köln 1973, s. 19.
[2] Jfr Oort [1970] s. 189 och Wölte [1969] s. 48.

men de är auktoriserade av BAG, som också övervakar verksamheten. År 1973 kontrollerade dessa Frachtenprüfstellen sammanlagt över 12 miljoner fraktsedlar.

Som redan nämnts finns det en central myndighet — BAG — för fjärrtrafiken med lastbil.[1] Huvudkontoret ligger i Köln; dessutom finns tolv regionala kontor. BAG sysselsatte år 1973 ca 850 personer, varav ca 150 i Köln. Verksamheten finansieras av fjärrtrafikutövarna; den yrkesmässiga trafiken betalar en avgift som utgår med en viss procent av omsättningen (0,39 % år 1973), övrig trafik erlägger i avgift en fast summa per fordon. År 1973 uppgick kostnaderna för verksamheten inom BAG till ca 34 miljoner DM. De ovan nämnda Frachtenprüfstellen sysselsatte år 1973 ca 600 personer.

Den *yrkesmässiga närtrafiken* är inte föremål för lika långtgående regleringar som fjärrtrafiken.[2] För att få bedriva yrkesmässig närtrafik med fordon som har en lastförmåga större än 0,75 ton krävs trafiktillstånd (Erlaubnis). Etableringskontrollen omfattar endast lämplighetsprövning. I praktiken är kraven på lämplighet lägre för närtrafikutövare än för fjärrtrafikutövare.

Närtrafiktillstånden utfärdas i form av "företagstillstånd", vilket innebär att tillståndshavaren själv väljer med hur många bilar han vill bedriva trafik. Någon kapacitetskontroll förekommer alltså inte inom närtrafiken.

Även för närtrafiken fastställer transportministeriet taxor, som har karaktären av riktpriser; de i tarifferna angivna taxorna får överskridas med högst 10 % och underskridas med högst 30 %. Liksom för fjärrtrafiken är det alltså fråga om en gaffeltariff.

För närtrafikens del förekommer inte samma omfattande kontroll av att gällande taxor följs som inom fjärrtrafiken. Kontrollmöjligheterna är också begränsade, bl a beroende på att fraktsedelstvång m m inte föreligger och på den stora mängden undantags- och specialtariffer. Detta jämte den föga restriktiva etableringskontrollen bottnar ytterst i att närtrafiken med lastbil inte på samma sätt som fjärrtrafiken anses transportpolitiskt intressant. Ett av huvudmålen för den västtyska transportpolitiken — "Schutz der Eisenbahnen" — anses inte kunna nås via åtgärder riktade mot närtrafiken med lastbil.

Författningsmässigt sett är det en skarp gräns mellan närtrafik och fjärrtrafik. Inom ett åkeri kan emellertid båda typerna av trafik förekomma samtidigt, och det kan också vara engagerat i andra typer av transportverksamhet, t ex speditionsrörelse. År 1970 fanns det totalt 9 600 åkerier som bedrev fjärrtrafik. Av dessa sysslade inte mindre än ca 7 000 företag samtidigt med närtrafik på grundval av närtrafiktillstånd.[3] Som tidigare nämnts är närtrafik tillåten inom ramen för ett fjärrtrafiktillstånd, men det är sällsynt att ett fjärrtrafikfordon används i närtrafik, eftersom fordonstypen inte alltid passar för närtrafiktransporter; vidare är förtjänstmöjligheterna större i fjärrtrafik. Den helt dominerande delen av närtra-

---

[1] Verksamheten inom BAG, jämte historik, presenteras i *Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr 1953—1973 — Aufgabe und Wirken,* Köln 1973.

[2] Bland mer omfattande studier, som behandlar regleringarna av den yrkesmässiga närtrafiken kan nämnas Eisel [1968].

[3] BAG, *Aufgabe und Wirken,* 1973, s. 138.

fiken bedrivs i självständiga närtrafikåkerier. Deras antal uppgick år 1973 till ca 75 000 och de hade sammanlagt ca 130 000 lastbilar.[1]

Icke yrkesmässig trafik

I Västtyskland liksom i de flesta andra länder har firmabilstrafiken traditionellt undantagits från etablerings- och kapacitetskontroll. Som en följd av kontingentsystemet för yrkesmässig fjärrtrafik, som starkt begränsat utbudet av åkarbilar, har den långväga firmabilstrafiken (Werkfernverkehr) tenderat att växa snabbare än den yrkesmässiga fjärrtrafiken. Redan år 1955 infördes därför en särskild tonkm-skatt för långväga firmabilstrafik. Under åren 1955—67 uppgick denna skatt till 3 à 5 pfennig per tonkm.

Som ett led i det transportpolitiska programmet för åren 1968—72 (den s k leberplanen, uppkallad efter transportminister Georg Leber) infördes den 1 januari 1969 en särskild skatt på all långväga lastbilstrafik. Den uppgick till 1 pfennig per tonkm för yrkesmässig fjärrtrafik, men till 3, 4 eller 5 pfennig per tonkm, beroende på fordonets totalvikt, för fjärrtrafiken med firmabilar. De högre skattesatserna för firmabilar hade till syfte att motverka en alltför stark tillväxt av firmabilstrafiken.

Den s k leberpfennigen skulle vara ett provisorium i avvaktan på att vägkostnadsproblemen skulle lösas och ett nytt skattesystem införas. Den 1 januari 1972 avskaffades leberpfennigen — dock utan att man vare sig löst vägkostnadsproblemen eller nått enighet om den framtida vägtrafikbeskattningen — och därmed upphörde diskrimineringen i skattehänseende mellan åkarbilar och firmabilar. I syfte att även i fortsättningen begränsa firmabilstrafiken infördes trafiktillstånd för fjärrtrafik med firmabilar. Därmed kom även denna sektor att beläggas med koncessionsplikt och kapacitetskontroll, ehuru av helt annat slag än den som gäller för den yrkesmässiga fjärrtrafiken.

Enligt § 50 GüKG krävs trafiktillstånd (Beförderungsbescheinigung) för fjärrtrafik med firmabilar, som har en lastkapacitet överstigande 4 ton, dock inte i de fall fordonen används uteslutande i utrikes trafik. Ansökan om tillstånd ställs till BAG och skall bl a innehålla uppgifter om storlek och typ av fordon som skall utnyttjas i trafiken och om godsslag, godsmängd och genomsnittligt transportavstånd. Dessa uppgifter publicerar BAG i en s k Werkfernverkehrs-Verzeichnis, som utkommer varje vecka. Genom offentliggörandet av ansökningar — som i förarbetet till lagen betecknades som "der Kernstück der Neuregelung" — vill man ge i första hand järnvägarna, men även åkare och speditörer, möjlighet att lämna offert på transporterna i fråga:

> "Durch von ihr (BAG) zu erstellende Verzeichnisse der potentiellen Werkfernverkehrsunternehmer erhalten die Eisenbahnen und die gewerblichen Transportunternehmer eine wesentlich höhere Markttransparenz. Damit verbessert sich grundsätzlich die Möglichkeit, Werkfernverkehrsaufkommen auf die Eisenbahnen und die gewerblichen Verkehrsunternehmen zu verlagern."[2]

---

1 *Der Güterverkehr*, Heft 8/1974, s. 235.
2 *Deutscher Bundestag, 7.* Wahlperiode, Drucksache 7/1045, s. 19.

Trafiktillstånd utfärdas om järnvägarna inom två månader ej lämnat ett godtagbart anbud på de transporter som den sökande avser att utföra. Ett anbud skall enligt § 50 d GüKG betraktas som godtagbart "wenn es unter Berücksichtigung der Eigenarten des Unternehmens des Antragstellers den erforderlichen Beförderungsleistungen und den nach Gesetz oder Tarif hierfür zu berechnenden Entgelden entspricht". BAG har formell möjlighet att ta initiativ till och delta i förhandlingar (Marktgespräch) mellan den sökande och järnvägarna. Den sökande är fri att själv anta eller förkasta anbud som lämnas av andra än järnvägarna. Det är endast i de fall järnvägarna vill utföra transporterna som BAG — om den sökande och järnvägarna ej kommer överens — slutligen har att avgöra om anbudet skall anses godtagbart eller ej.

Ett trafiktillstånd utfärdas att gälla för ett visst bestämt fordon (biltillstånd). Giltighetstiden är högst fem år. Ett förenklat handläggningsförfarande sker vid ansökningar om s k korttidstillstånd; sådana är giltiga högst tre månader eller kan gälla för enstaka transporter, dock sammanlagt högst 30 dagar. Korttidstillstånden utfärdas mer eller mindre automatiskt och utan att ansökningarna offentliggörs.

Det nya tillståndsgivningssystemet för långväga firmabilstrafik trädde i kraft den 1 januari 1972. Under det första året utfärdades ca 21 500 fjärrtrafiktillstånd. Av dessa fick ca 11 300 en giltighetstid på fem år; ca 9 300 var korttidstillstånd för en tid av upp till tre månader. Under samma år lämnade järnvägarna anbud i 442 fall.[1] Systemet med speciella fjärrtrafiktillstånd för firmabilar har varit i bruk så pass kort tid att det ännu är för tidigt att bedöma dess effekter.

Kapacitetskontrollen inom fjärrtrafiken med lastbil har haft till huvudsyfte att skydda järnvägarna mot konkurrens från lastbilstrafiken. De speciella regleringarna av fjärrtrafiken har därjämte syftat till att minska trängseln på vägarna, att främja trafiksäkerheten och att förhindra uppkomsten av "förödande" konkurrens inom åkerinäringen. Huruvida tillståndsgivningssystemet varit framgångsrikt såsom ett medel att nå dessa mål skall här inte närmare diskuteras.[2] Vi skall avslutningsvis endast söka belysa vissa effekter av det sätt på vilket kapacitetskontrollen hittills utövats i Västtyskland.

Kontingenten fastställer antalet lastbilar som får utnyttjas i de olika typerna av yrkesmässig fjärrtrafik, däremot inte den totala lastkapaciteten i ton. Genom den tekniska utvecklingen har ekipagens genomsnittliga lastkapacitet ökat under efterkrigstiden. Detta har lett till att den totala transportkapaciteten ökat snabbare än kontingenten. Från år 1958 till år 1973 ökade kontingenten (antalet lastbilar) med ca 23 %. Under samma tid ökade tonnaget med ca 40 %.

Kontingentsystemet lägger inga restriktioner på utnyttjandet av fordonen. Transportprestationerna inom den yrkesmässiga fjärrtrafiken har därför ökat

---

[1] BAG, *Aufgabe und Wirken*, Köln, 1973, s. 78.

[2] Det kan här nämnas att många västtyska transportekonomer ansett att det nuvarande regleringssystemet inte utgjort något effektivt medel då de gällt att skydda järnvägarna eller uppnå övriga mål. Se t ex "Kapazitätsregulierungen im Strassengüterverkehr", *Schriftenreihe des Wissenchaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium*, Heft 15, (Hoermann-Verlag, Hof/Saale, 1972). Se även Willeke & Aberle [1967].

snabbare än kontingenten, t o m långt snabbare än tonnaget. Från år 1958 till år 1973 ökade den godsmängd som transporterades i yrkesmässig fjärrtrafik med ca 110 %; för transportarbetet i tonkm var motsvarande ökning ca 125 %.

Under perioden 1958—73 ökade den icke yrkesmässiga fjärrtrafiken snabbare än den yrkesmässiga. Detta medförde att firmabilarnas andel av det totala transportarbetet i tonkm inom fjärrtrafiken med lastbil ökade från ca 18 % år 1958 till ca 25 % år 1973. Detta är en utveckling som är värd att uppmärksamma, eftersom den inte haft någon motsvarighet i Sverige, Nederländerna och Storbritannien; i dessa länder har den yrkesmässiga trafiken ökat betydligt snabbare än firmabilstrafiken. Det är knappast för djärvt att dra den slutsatsen att kontingentsystemet med därtill hörande taxeplikt och priskontroll är förklaringen till att de västtyska åkarna på lång sikt tappat marknadsandelar inom fjärrtrafiken med lastbil.

6.3 Storbritannien

Det brittiska tillståndsgivningssystemet avviker på alla väsentliga punkter från det västtyska. För det första finns ingen lagstadgad gräns mellan åkarbilar och firmabilar. För det andra existerar ingen kapacitetskontroll. För det tredje ger ett trafiktillstånd rätt att utföra transporter var som helst i landet och av vilka godsslag som helst. För det fjärde förekommer ingen taxeplikt eller priskontroll. Utfärdandet av trafiktillstånd föregås av en lämplighetsprövning, vars enda syfte är att kontrollera att vissa trafiksäkerhetskrav uppfylls. Tillståndsgivningen används således inte som ett medel att få ökad godstrafik på järnvägarna eller att påverka företagsstrukturen inom lastbilstrafiken.

Detta tillståndsgivningssystem, *"operators' licensing system"*, infördes successivt under åren 1969—70 och grundas på 1968 års Transport Act. Systemet är inte bara internationellt sett unikt, utan det skiljer sig även radikalt från de tidigare regleringarna av lastbilstrafiken i Storbritannien. Det kan mot den bakgrunden vara motiverat att helt kort ange huvuddragen i de regleringar som fanns före 1968 års Transport Act och skälen till att dessa avskaffades.

Liksom i många andra länder infördes i Storbritannien ekonomiska regleringar av lastbilstrafiken under 1930-talet. Huvudinnehållet i detta tillståndsgivningssystem levde kvar i tämligen oförändrad form i 1960 års Traffic Act.[1] Enligt denna fanns fyra typer av trafiktillstånd (licenser) inom lastbilstrafiken:

1. *A-licens;* motsvarade ungefär det tillstånd till beställningstrafik som en svensk åkare måste ha. Licensen gällde vanligen fem år och utfärdades efter behovsprövning.
2. *Contract A-licens;* gällde för transporter uteslutande för en kund och kontraktet skulle gälla minst ett år; ingen behovsprövning.

---

[1] Regleringarna av lastbilstrafiken under 1930-talet behandlas bl a i Walker [1942], som blivit en klassiker. En utmärkt översikt över regleringssystemets utveckling fram till mitten av 1960-talet ges i Ministry of Transport, *Carriers' Licensing;* Report of the Committee, H.M.S.O., 1965. Se även Bayliss [1965] och Kritz [1966].

3. *B-licens;* utfärdades efter behovsprövning för fordon som användes både i yrkesmässig trafik och för egen räkning. De villkor under vilka fordonen kunde användas för transporter åt andra än ägaren var vanligen specificerade i detalj, t ex i fråga om befraktare, godsslag och geografiskt område. Giltighetstiden uppgick normalt till två år.

4. *C-licens;* gällde för fordon som uteslutande användes i icke yrkesmässig trafik och utfärdades utan behovsprövning. Giltighetstiden var normalt fem år.

Till skillnad mot ett svenskt trafiktillstånd innehöll en licens inga föreskrifter om fordonens lastkapacitet i ton.

Storbritannien var uppdelat i elva trafikområden, och i varje område fanns en myndighet som fattade beslut i tillståndsärenden. Ansökningar om A- och B-licenser offentliggjordes; liksom i vårt land kunde befintliga trafikutövare anföra besvär mot att en ansökan beviljades.

Under årens lopp utvecklades tillståndsgivningen till ett mycket svåröverskådligt och komplicerat system. Skillnaden mellan de olika licenskategorierna, som på papperet ser relativt klar ut, var i praktiken ofta mycket oklar; detta gällde särskilt gränsen mellan A- och B-licenser. En A-licens syftade ursprungligen till att ge tillståndshavaren full frihet att välja transportuppdrag. Med tiden blev det emellertid allt svårare att få en generell A-licens, eftersom de etablerade åkarna och järnvägarna ofta anförde besvär över ansökningar. I ansökningarna blev det därför vanligt att ange att tillståndet skulle användas för speciella transportuppdrag och tillståndsmyndigheten utfärdade oftast en licens som motsvarade de slag av transporter som den sökande uppgivit.

Från mitten av 1950-talet blev det allt vanligare att tillståndsmyndigheterna på detta sätt i detalj föreskrev för vilka typer av transporter en licens kunde användas. En B-licens med vida villkor kunde innebära större frihet för trafikutövaren än en smal A-licens. Denna individualisering av trafiktillstånd ledde bl a till att en stor mängd delmarknader skapades inom lastbilstrafiken, vilket innebar ett ineffektivt resursutnyttjande. Det svenska regleringssystemet undergick en motsvarande utveckling under 1950-talet (se kapitel 3, avsnitt 3.2).

I Storbritannien fanns inte samma skarpa gräns mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig trafik som i Sverige. Redan i förordningen fanns ett speciellt trafiktillstånd — B-licens — för blandad åkar- och firmabilstrafik. Vidare kunde en Contract A-licens funktionellt sett jämställas med en C-licens, eftersom den gällde för transporter på långtidskontrakt för endast en kund. I statistiska sammanställningar över lastbilstrafiken brukar Contract A-licenserna ibland räknas till "private transport" och ibland till "public transport".

År 1965 publicerade en statlig kommitté rapporten *Carriers' Licensing,* i dagligt tal benämnd *Geddes Report* efter kommitténs ordförande, Lord Geddes.[1] I rapporten diskuterades om det gällande licenssystemet var det bästa medlet att nå de mål som kunde ställas upp för transportpolitiken inom vägtransportsektorn. Som

---

[1] Ministry of Transport, *Carriers' Licensing,* Report of the Committee, H.M.S.O., 1965.

de fem viktigaste tänkbara målen för en reglering av lastbilstrafiken angav Geddes Report följande:

1. att främja trafiksäkerheten
2. att främja effektiviteten inom lastbilstrafiken
3. att reducera lastbilstrafikens negativa effekter på miljön
4. att verka för ökat utnyttjande av järnvägarna
5. att minska trängseln på gator och vägar.

I rapporten gick man punkt för punkt igenom den dåvarande tillståndsgivningens möjligheter att realisera dessa mål. Diskussionen utmynnade i följande slutsatser:

> "Neither the present system of licensing nor any variant of it based on control of the numbers of lorries and restriction of what lorries may carry offers a useful way to achieve what we think might be the aims of government policy in regulating carriage of goods by road. In three respects such licensing acts adversely. It reduces efficiency. It tends to confer positions of privilege. And it tends to add to congestion on the roads."[1]

Geddes Report rekommenderade att alla kapacitetsbegränsande regleringar skulle avskaffas. Det borde inte finnas olika trafiktillstånd för firmabilar och åkarbilar; ett trafiktillstånd borde heller inte gälla enbart för transport av vissa varuslag eller för körningar inom vissa områden. Kommittén föreslog en helt ny typ av licenser och utfärdandet av dessa skulle baseras uteslutande på att vissa trafiksäkerhetskrav uppfylldes.

Den dåvarande Labour-regeringen intog till en början en avvaktande hållning till förslagen i Geddes Report. Rapporten berördes knappast alls i vitboken "Transport Policy" (1966), där huvuddragen i Labours nya transportpolitik skisserades. I en följande vitbok, "The Transport of Freight" (1967), anslöt sig emellertid regeringen nästan helt till tankegångarna i Geddes Report; den hyste dock fortfarande den uppfattningen att vissa kvantitativa regleringar av de långväga lastbilstransporterna var nödvändiga för att få mer godstrafik på järnvägarna. 1968 års Transport Act skapade ett helt nytt tillståndsgivningssystem för lastbilstrafiken och ledde även till omfattande organisatoriska förändringar för de statliga transportföretagen och till en finansiell rekonstruktion av British Railways.[2]

Som tidigare nämnts utfärdas idag ett brittiskt trafiktillstånd enbart på grundval av en lämplighetsprövning. Innan vi går in på hur systemet i praktiken fungerar, bör dock följande nämnas. 1968 års Transport Act innehåller bestämmelser som gör det möjligt att utan nytt parlamentsbeslut införa en kvantitativ begränsning av vissa transporter med tunga lastbilar. För fordon som har en totalvikt över 16 ton och som utför transporter på avstånd över 160 km eller av vissa godsslag kan s k *"special authorisations"* föreskrivas.[3] Dessa specialtillstånd skall erhållas tämligen automatiskt, såvida inte British Railways eller Freightliners Ltd anför besvär och

---

[1] *Op. cit.*, s. 6.
[2] För en översikt över innehållet i 1968 års Transport Act, se Munby [1968] och Kritz [1971].
[3] Dessa bestämmelser har vissa likheter med vad som gäller för "Beförderungsbescheinigung" i Västtyskland; se ovan s. 143.

kan visa att järnvägstransport är ett bättre och billigare alternativ än lastbilstransport. I samband med att 1968 års Transport Act antogs fastställdes emellertid ingen tidpunkt då tillämpningsföreskrifter till dessa bestämmelser skulle träda i kraft. Man diskuterade inte heller hur systemet med speciella fjärrtrafiktillstånd rent praktiskt skulle utformas. Trots att den allmänna opinionen även i Storbritannien varit mycket järnvägsvänlig, har hittills inga initiativ tagits i syfte att låta bestämmelserna träda i kraft. Svårigheterna att utforma föreskrifter som i praktiken går att tillämpa har ansetts vara alltför stora. Avsnittet om "special authorisations" i 1968 års Transport Act har hittills varit en död paragraf och någon tillämpningskungörelse kommer sannolikt aldrig att utfärdas.[1]

Hur fungerar "operators' licensing" i praktiken? På vilka villkor utfärdas ett trafiktillstånd? Vilka effekter har det nya tillståndsgivningssystemet haft inom lastbilstrafiken? Dessa frågor berörs i det följande helt kort.[2]

Trafiktillstånd krävs för i princip alla fordon med en totalvikt över 3,5 ton; endast vissa specialfordon, såsom brandbilar, ambulanser, militära fordon, utställningsbussar m m, är undantagna från tillståndstvånget.

Storbritannien är indelat i elva trafikområden och inom varje sådant område finns en myndighet (Licensing Authority), som utfärdar trafiktillstånd. Om ett företag eller ett åkeri har bilar stationerade inom flera trafikområden, måste det ha en licens för varje trafikområde.

En licens utfärdas inte för varje bil för sig utan ett trafiktillstånd täcker ett företags samtliga fordon inom ett visst trafikområde. Licensen kan avse flera fordon än man i realiteten äger, eftersom den utfärdas för ett "auktoriserat" antal bilar. Man behöver således inte alltid ansöka om nytt tillstånd så snart bilparken utökas; först när "the authorised number of vehicles" passeras, måste man ansöka om förändring av trafiktillståndet.

Alla ansökningar om trafiktillstånd liksom alla beslut i tillståndsärenden offentliggörs. Enskilda företag eller åkerier kan inte anföra besvär mot ansökningar; detta är förbehållet vissa branschorganisationer och fackföreningar samt polisen och kommunala myndigheter.

En licens innehåller inga begränsningar med avseende på de slag av transporter som fordonen får användas till. Licensen gäller fem år och kan därefter förnyas.

Följande tre villkor skall vara uppfyllda för att tillståndsmyndigheterna skall utfärda en licens:

(1) Den sökande skall vara "a fit person to hold a licence", vilket för tidigare tillståndshavare innebär att de inte får vara belastade med förseelser som gäller överlaster, körtidsregler eller fordonens trafikduglighet.

---

[1] Denna bedömning grundar sig på diskussioner som författaren under 1973 och 1974 haft med politiker och med personer inom departementet, tillståndsmyndigheter och branschorganisationer i Storbritannien.

[2] En kortfattad beskrivning av tillståndsgivningssystemet ges bl a i *A Guide to Operators' Licensing*, utgiven av Department of the Environment (Second Edition, March 1973).

(2) Den sökande skall garantera att arrangemang vidtas för att hålla fordonen i trafiksäkert skick. Detta kan ske t ex genom att uppvisa långtidskontrakt med en verkstad för regelbunden tillsyn och kontroll av fordonen.

(3) Den sökande skall garantera att gällande bestämmelser om förares arbets- och vilotid kommer att följas och att fordonen inte kommer att överlastas.

Tillståndsmyndigheterna har befogenhet att i speciella fall begära uppgifter om den sökandes finansiella resurser och ekonomiska situation, men detta sker i praktiken endast undantagsvis.

Handläggningstiden för ett tillståndsärende uppgår som regel till två à tre månader.

Inom varje tillståndsmyndighet finns personal som har till uppgift att kontrollera att de bestämmelser som gäller för innehav av trafiktillstånd följs. Denna kontrollfunktion utövas dels av *"traffic examiners"*, dels av *"vehicle examiners"*. De förra har till uppgift att bl a kontrollera att arbetstidsbestämmelserna följs och att fordonen inte är överlastade; detta sker t ex i samarbete med polisen vid flygande besiktningar. De senare undersöker fordonsunderhållet; dessa undersökningar genomförs dels som flygande besiktningar, dels vid besök hos företagen och utgör ett komplement till den obligatoriska årliga kontrollbesiktningen av fordonen.[1]

Den 30 september 1974 uppgick det totala antalet företag för vilka trafiktillstånd utfärdats till 141 800 och dessa hade sammanlagt 560 000 fordon.[2]

Av Department of the Environment's årliga statistik över tillståndsgivningen framgår att ansökningar om *nya* trafiktillstånd relativt sällan avslås. Under åren 1972—74 uppgick avslagsfrekvensen (helt avslag) till i genomsnitt knappt 3 %. Det är betydligt vanligare med partiellt avslag, som innebär att tillstånd utfärdas för ett mindre antal bilar eller för en kortare giltighetstid än vad den sökande begärt.

Överträdelser av gällande bestämmelser om lastvikter och arbetstid registreras hos tillståndsmyndigheterna. När en licens skall förnyas, kontrollerar man om den sökande förekommer i dessa register. Om en tillståndshavare upprepade gånger begår förseelser kan tillståndsmyndigheten (1) dra in licensen helt, (2) återkalla den för viss tid, t ex två månader, eller (3) skära ned den, dvs låta den gälla för färre fordon än tidigare. Det sistnämnda har hittills varit den vanligaste formen av disciplinär åtgärd. Utöver dessa tre åtgärder kan tillståndsmyndigheterna meddela varning. År 1972/73 ledde disciplinära åtgärder till nedskärning av licensen i 759 fall (3 137 bilar berördes), återkallande av licensen för viss tid i 114

---

[1] I sin årsrapport 1972—73 skrev Metropolitan Licensing Authority följande: "As previously, in each case where an application revealed that vehicles were already in possession of the operator the technical staff under the Area Mechanical Engineer were invited to examine and report on the condition of the vehicles and the facilities of the applicant to maintain them. When a licence was granted for vehicles not yet acquired technical staff have inspected about six months after the date that notice was given that vehicles had come into the operator's possession." Department of the Environment, *Annual Report of the Licensing Authorities 1972—1973*, s. 55.

[2] Department of the Environment, *Annual Reports of the Licensing Authorities 1973—1974*, s. 77.

fall (217 bilar) och helt återkallande i 178 fall (564 bilar).[1]

I vissa sammanhang brukar s k *"public inquiries"* anordnas, en företeelse som saknar motsvarighet i vårt land. Dessa domstolsliknande undersökningar äger rum t ex om en tillståndshavare upprepade gånger hamnat i överträdelseregistren och det övervägs att vidta disciplinära åtgärder. Vid dessa muntliga förhör ges tillståndshavaren eller hans ombud tillfälle att förklara varför överträdelser skett. Även vid ärenden som gäller nya trafiktillstånd kan "public inquiries" hållas, t ex om tillståndsmyndigheten i svårbedömbara fall behöver skaffa sig ett fylligare beslutsunderlag. År 1973/74 blev sammanlagt ca 4 300 tillståndsärenden av totalt ca 37 600 föremål för "public inquiry".

Den som får avslag på en ansökan om en ny licens eller som drabbas av disciplinära åtgärder kan överklaga tillståndsmyndighetens beslut hos "the Transport Tribunal".

Som tidigare understrukits är det brittiska tillståndsgivningssystemet unikt bl a i det avseendet att den traditionella uppdelningen i yrkesmässig och icke yrkesmässig trafik helt saknas. I samband med att 1968 års Transport Act antogs uttryckte de brittiska åkarna farhågor för att firmabilsägarna skulle börja engagera sig i transporter för annans räkning, antingen permanent eller periodvis. Framför allt fruktade de att priserna skulle pressas ned genom tillfälliga inhopp på de traditionella åkarmarknaderna från firmabilsägarnas sida. Har åkarnas farhågor besannats? Har avskaffandet av den lagstadgade gränsen mellan åkarbilar och firmabilar lett till en omfattande blandad trafik?

På uppdrag av Department of the Environment gjorde professor Bayliss i början av 1970-talet en undersökning av hur lastbilstrafiken påverkats av 1968 års Transport Act. Därvid visade det sig att firmabilsägarna i mycket begränsad utsträckning börjat utföra transporter för annans räkning: "Thus about 1 1/2 % of the total tonnage carried by own account operators in 1971 was traffic for other persons or firms which did not exist prior to the entry into force of the 1968 Act."[2]

Bland övriga resultat från Bayliss studie kan följande nämnas. Avskaffandet av kapacitetskontrollen hade inte medfört överinvesteringar och outnyttjad kapacitet inom den yrkesmässiga trafiken. Nedläggningar av åkeriföretag, t ex till följd av konkurs, hade inte ökat. Vinstmarginalerna inom åkerinäringen var år 1971 i stort sett desamma som år 1965.[3]

Bayliss undersökning avsåg år 1971 och då hade det nya tillståndsgivningssystemet varit i bruk endast en kort tid. Resultaten kan därför inte användas för att belysa de långsiktiga effekterna av det nya systemet. De är trots detta intressanta, eftersom de visar att praktiskt taget inga störningar omedelbart ägde rum på lastbilstransportmarknaderna; 1963 års beslut i Sverige ledde på kort sikt till mycket större förändringar inom åkerinäringen.

---

[1] Department of the Environment, *Annual Reports of the Licensing Authorities 1972—1973*, s. 73.
[2] Bayliss [1973] s. 9.
[3] *Ibid*, s. 32.

Under 1960-talet hade åkartrafikens andel av det totala transportarbetet inom lastbilstrafiken ökat och denna trend förändrades inte genom 1968 års parlamentsbeslut. Department of the Environment (tidigare Ministry of Transport) har regelbundet utfört undersökningar av lastbilstrafikens utveckling; även efter år 1968 har man i materialet gjort en uppdelning på huvudsakligen åkartrafik och firmabilstrafik. Enligt dessa undersökningar ökade den yrkesmässiga trafikens andel av totala antalet tonkm från ca 50 % år 1962 till ca 58 % år 1969 och till knappt 60 % år 1972.[1]

Att det inte skedde någon dramatisk förändring av relationen yrkesmässig — icke yrkesmässig trafik efter år 1968 kan delvis förklaras av att redan under den gamla lagen det fanns möjlighet att bedriva blandad trafik; de tidigare B-licenserna reglerade denna typ av trafik.

Slutligen finns det anledning att fråga sig om huvudsyftet med 1968 års Transport Act — att främja trafiksäkerheten — uppnåtts. Det är av naturliga skäl svårt att mäta effekter inom detta område. Trafikolycksfallsstatistiken visar att antalet olyckor i vilka lastbilar varit inblandade minskat sedan slutet av 1960-talet. Huruvida detta är en effekt av 1968 års Transport Act kan emellertid inte utan vidare fastslås förrän mycket detaljerade analyser utförts. Inom ett annat område tycks otvetydiga förbättringar ha ägt rum under senare år och det gäller fordonsunderhållet. Detta framgår av årsrapporterna från de olika Licensing Authorities och av resultaten från den obligatoriska årliga kontrollbesiktningen av lastbilar. Den obligatoriska kontrollbesiktningen infördes emellertid ungefär samtidigt som 1968 års Transport Act trädde i kraft, och det kan därför vara svårt att avgöra vad som är effekter av denna och vad som är effekter av det nya tillståndsgivningssystemet.

6.4 Nederländerna

Den holländska lastbilstrafiken regleras via bestämmelserna i 1954 års lag om godstransporter på landsväg *(Wet Autovervoer Goederen,* WAG). Liksom i många andra länder görs en skarp åtskillnad mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig trafik. Den förra är underkastad etablerings- och kapacitetskontroll samt maximitaxor, medan den senare kan bedrivas efter ett enkelt registreringsförfarande.

Såsom registreringspliktig *icke yrkesmässig trafik* räknas transporter för egen räkning med fordon som har en lastkapacitet över 0,5 ton. Trafiktillstånden för firmabilar utfärdas av *Stichting Inschrijving Eigen Vervoer* och har en giltighetstid av fem år. Utfärdandet av dessa "inschrijvingsbewijs" är en enkel procedur av rent formell karaktär.

Den *yrkesmässiga lastbilstrafiken* kan enligt WAG bedrivas i tre olika former:

1. linjetrafik (vrachtautodiensten)

[1] *The Transport of Goods by Road: 1970—72* (Department of the Environment, stencil, januari 1974).

2. kretstrafik (afhaal- en besteldiensten)
3. beställningstrafik (ongeregeld vervoer).

De två första typerna av trafik är av ringa omfattning; de fordon som användes inom dessa trafikslag svarade år 1974 för endast 2 % av den totala lastkapaciteten inom den yrkesmässiga trafiken. I det följande kommer därför endast den tredje huvudgruppen, beställningstrafiken, att behandlas.

För att få idka yrkesmässig beställningstrafik krävs trafiktillstånd (vergunning). Ett sådant utfärdas att gälla för en viss lastkapacitet i ton; antalet bilar anges ej i tillståndet. Inom ramen för ett tillstånd på t ex 75 ton kan åkaren själv välja om han vill sätta in t ex tio 7,5 tons bilar eller tre 25 tons ekipage. Ett tillstånd gäller för transporter i hela landet och av vilka varuslag som helst. För viss beställningstrafik utfärdas dock s k begränsade tillstånd, som gäller enbart för transporter av vissa varuslag, såsom mjölk och spannmål.

Giltighetstiden för ett tillstånd är tio år; i vissa fall utfärdas korttidstillstånd för en tid av högst två år. Alla ansökningar om trafiktillstånd måste offentliggöras och befintliga åkerier har rätt att anföra besvär mot att ett tillstånd utfärdas.

Det finns en central tillståndsgivande myndighet, *Commissie Vervoervergunningen* (CVV) — belägen i Haag — men beslutanderätten i vissa tillståndsärenden är delegerad till provinsernas trafikinspektorat (Rijksverkeersinspecties). Enligt författningen skall CVV handlägga alla tillståndsärenden som har nationell karaktär, medan trafikinspektoraten skall befatta sig med regionala ärenden. Vad som skall avses med nationell respektive regional karaktär har visat sig svårt att definiera. I praktiken har detta problem lösts på följande sätt. Trafikinspektoraten avgör alla ansökningar som gäller kapacitetsökning för mindre åkerier — därmed menas företag med högst 50 tons total lastkapacitet — samt alla ansökningar som, oberoende av företagets storlek, gäller en kapacitetsökning av högst 10 %. I övriga ärenden som gäller kapacitetsökning beslutar CVV och dessutom alltid när det gäller nyetablering av ett åkeri.

Den holländska tillståndsgivningen baseras på såväl etableringskontroll som kapacitetskontroll. Huvudsyftet med dessa regleringar är att förhindra att överkapacitet uppstår inom lastbilstrafiken; det totala utbudet av lasbilstransporter skall vara i balans med den totala efterfrågan. I riktlinjerna för tillståndsgivningen talas det emellertid också om nödvändigheten av att ge åkeriföretagen den transportkapacitet de själva anser sig behöva; de "individuella behoven" av kapacitet skall tillgodoses. Det är inte självklart att det samtidigt går att uppnå båda dessa mål, dvs att en tillståndsgivning som tillgodoser varje enskilt åkeriföretags behov av transportkapacitet samtidigt ger balans mellan utbud och efterfrågan totalt sett inom åkartrafiken. De sätt på vilka CVV rent praktiskt försöker följa riktlinjerna i författningen behandlas närmare i det följande. Dessförinnan måste emellertid följande påpekas vad gäller syftet med regleringarna av lastbilstrafiken.

Till skillnad från vad som gäller i många andra länder har den holländska etablerings- och kapacitetskontrollen inte till syfte att påverka fördelningen av transportarbetet mellan olika transportmedel. Tillståndsgivningen används således

inte som ett medel att skydda eller gynna järnvägarna. En huvudprincip inom holländsk transportpolitik är att det skall råda fri konkurrens på transportmarknaderna, mellan olika transportmedel och mellan företagen inom en viss transportgren. Konkurrensbegränsningar anses nödvändiga endast i de fall "det allmänna trafikintresset" kräver sådana. Vad detta innebär är emellertid inte omedelbart klart. Den praxis som tillämpas vid prövningen av ansökningar om trafiktillstånd ger dock vissa ledtrådar.

Tillståndsärenden som gäller nyetablering av åkeri handläggs inte på exakt samma sätt som ärenden som gäller kapacitetsökning hos befintliga företag. De bedömningsgrunder efter vilka tillstånd utfärdas är heller inte desamma i de båda fallen. I den fortsatta beskrivningen av det holländska tillståndsgivningssystemet är det därför motiverat att göra en uppdelning på dels nyetablering, dels kapacitetsökning.

Nyetablering

Vid nyetablering av åkeriföretag sker såväl lämplighetsprövning som behovsprövning. Kraven på *lämplighet* är av tre slag:

(a) Fackkunskaper skall dokumenteras genom uppvisande av s k yrkesdiplom. Ett sådant diplom erhålls efter godkända prov vid särskilda åkarkurser. Dessa omfattar sådana ämnen som enklare handelskorrespondens, kostnadskalkylering, transportgeografi, trafikförordningar och allmänna lagar och förordningar. Kursinnehållet och kunskapskraven fastställs av en nämnd i vilken representanter för åkarorganisationerna och transportministeriet ingår. Det är inte ett absolut krav att just ägaren till ett åkeriföretag skall inneha yrkesdiplomet. I familjeföretag kan det vara åkarens hustru eller någon släkting som skaffar sig yrkesdiplom.[1]

(b) Yrkeserfarenhet; minst två års anställning inom transportbranschen krävs, t ex som chaufför eller transportförman. Trafikinspektoraten utfärdar de nödvändiga tjänstgöringsintygen.

(c) Ekonomiska resurser; den sökande skall ha ett kapital på minst 8 000 gulden plus 600 gulden per ton lastkapacitet. Detta kan bestå antingen av eget kapital eller av upplånade medel. I det senare fallet krävs dock garanti att återbetalning ej behöver ske inom två år.

Kraven på kunskaper och erfarenhet kan på papperet förefalla relativt höga. Enligt både CVV och åkarorganisationerna är det dock tämligen lätt att skaffa sig yrkesdiplom, alltför lätt enligt de senare. Det bör observeras att bestämmelserna om vissa ekonomiska resurser inte innebär krav på visst eget kapital. Såsom lämplighetsprövningen i praktiken fungerar, utgör den knappast ett högt etableringshinder. I själva verket är det heller inte lämplighetsprövningen, som avgör om en person får etablera sig som åkare, utan i stället behovsprövningen.

Det speciella med den holländska *behovsprövningen* är att man försöker be-

---

[1] I Nederländerna kräver man i allmänhet s k yrkesdiplom för den som vill utöva hantverks- och serviceverksamhet av olika slag. De bestämmelser som i detta sammanhang gäller för åkeriverksamhet är därför inte unika.

döma behovet av transportkapacitet på två nivåer. Man försöker dels uppnå "global" balans mellan utbud och efterfrågan på lastbilstransporter, dels tillfredsställa det "individuella" behovet av transportkapacitet hos åkeriföretagen.

För att få en bild av det allmänna läget av lastbilstransportmarknaderna — den "globala" balansen — använder CVV fyra metoder. För det första studeras löpande sambandet mellan industriproduktionens utveckling och kapacitetsutvecklingen inom åkartrafiken, varvid den förra används som ett grovt mått på efterfrågeutvecklingen. På grundval av relationen produktionsutveckling — kapacitetsutveckling och prognoser över industriproduktionens utveckling försöker man bedöma det framtida kapacitetsbehovet. För det andra följer man prisutvecklingen på lastbilstransporter genom att stickprovsvis samla in uppgifter från åkarna. För det tredje analyseras vinstläget inom åkerinäringen; detta sker genom regelbunden uppgiftsinsamling från ca 800 åkerier. För det fjärde studeras sysselsättningen och kapacitetsutnyttjandet inom åkerinäringen; trafikinspektoraten undersöker ett par gånger om året hur många bilar som vid en viss tidpunkt ej är i trafik på grund av reparationer, brist på arbete etc.

Dessa fyra typer av data tjänar som indikatorer på om det finns behov av ökad kapacitet eller om CVV bör vara restriktiv vid tillståndsgivningen. Att med ledning av dessa indikatorer åstadkomma balans mellan utbud och efterfrågan på transportkapacitet har emellertid visat sig vara förenat med vissa problem. För det första finns problemet med "time-lag"; den tid som förflyter från det att överkapacitet eller minskad efterfrågan inträder till det att varningssignalerna registreras av CVV är lång, oftast ett halvår till ett år. För det andra är efterfrågan på lastbilstransporter så mångsidig att den inte direkt kan fångas upp i indextal över industriproduktionens utveckling; att översätta en prognos för industriproduktionens utveckling till behov av en viss total lastkapacitet inom åkerinäringen, uttryckt i ton, har visat sig vara svårt.

Det är mot bakgrund av dessa svårigheter som behovsprövningen vid nyetablering i praktiken har blivit en prövning av de "individuella" behoven av transportkapacitet. Den som vill etablera sig som åkare men inte har kundkontrakt att visa upp, har svårt att få ett trafiktillstånd. Etableringskontrollen utövas således främst via en individuell behovsprövning.

Kapacitetsökning hos befintliga åkerier

Som tidigare nämnts har beslutanderätten i ärenden som gäller mindre kapacitetsökningar delegerats till de elva trafikinspektoraten. Sådana ärenden blir föremål för en betydligt enklare handläggning än den som gäller för ansökningar som CVV har att ta ställning till.

En åkare som ansöker om ökat tonnage är skyldig att till CVV lämna detaljerade uppgifter om sitt företag. För senaste verksamhetsår skall kostnaderna — uppdelade på ett antal delposter — redovisas, liksom intäkterna. Vidare krävs uppgifter om vagnparkens sammansättning och den årliga körsträckan för varje bil. Dessutom skall uppgifter om antalet anställda lämnas med uppdelning på chaufförer och övriga. Med ledning av dessa uppgifter om företaget och dess

verksamhet söker CVV få en uppfattning om huruvida åkeriet till fullo utnyttjar den kapacitet det redan har och om det uppvisar vad man betraktar som "normal" vinst. Om redovisad vinst plus avskrivningar uppgår till minst 25 % av bruttointäkterna anses företaget visa "normal" vinst.

När ett åkeri vill utvidga sin verksamhet blir det alltså föremål för en företagsekonomisk granskning, helt enkelt en slags lämplighetsprövning. Till skillnad mot den prövning som sker i Storbritannien då ett tillstånd skall förnyas, inverkar inte eventuella överträdelser av olika trafikbestämmelser på möjligheterna att få utökad kapacitet eller förlängt tillstånd. Kontrollen gäller i stället företagets ekonomiska hälsotillstånd; en "hygglig" vinst är en förutsättning för att få ökad kapacitet — men inte den enda förutsättningen. CVV tillåter inte gärna kapacitetsökning om åkaren inte kan visa att han får sysselsättning för den utökade kapaciteten. En åkare brukar därför till sin ansökan ofta bifoga intyg från kunder som visar att det finns behov av fler eller större bilar. Även vid kapacitetsökning hos befintliga åkerier spelar således den individuella behovsprövningen en mycket stor roll.

Med hänsyn till de förhållandevis omfattande undersökningar som föregår utfärdandet av trafiktillstånd skulle man kunna vänta sig att CVV har en stor personalstyrka. Så är emellertid inte fallet. CVV sysselsätter totalt ca 75 personer, men alla sysslar inte med lastbilstrafik; CVV handlägger även ärenden som gäller sjöfarten på de inre vattenvägarna. Den handläggande personal, som sysslar speciellt med tillståndsgivningen för yrkesmässig lastbilstrafik, uppgick vid årsskiftet 1974/75 till endast ca 20 personer. Därtill kommer emellertid personal inom trafikinspektoraten som sysslar med tillståndsgivningsfrågor, varför totalantalet för hela landet blir avsevärt högre.

Den normala handläggningstiden för ett tillståndsärende uppgår till 6 à 8 månader. År 1973 behandlade CVV nära 2 300 tillståndsärenden. Den helt dominerande delen av dessa gällde ändring av tidigare utfärdade tillstånd (kapacitetsökning och förlängning). Nyetableringar och ägarbyten svarade vardera för drygt 10 % av alla ärenden.

Uppgifter om tillståndsgivningen i Sverige som direkt kan jämföras med dessa data finns ej. Den fördelning på olika typer av tillståndsärenden i Sverige, som redovisas i tabell 5:5, är baserad på antalet bilar, medan uppgifterna ovan gäller antalet ärenden. Trots denna skillnad i redovisningsprincip torde man kunna dra den slutsatsen att CVV i högre grad än de svenska tillståndsmyndigheterna har att ta ställning till ansökningar som gäller kapacitetsökning hos befintliga åkerier. Vidare tycks det vara så att ägarbyten är vanligare i Sverige än i Nederländerna.

CVV har under senare år avslagit i genomsnitt ca 30 % av alla ansökningar om nyetablering. Avslagen betingas främst av behovsprövningen och beror i allmänhet inte på att den sökande inte uppfyllt kraven på lämplighet. Den förhållandevis höga avslagsfrekvensen hänger delvis samman med att firmabilsägare ansöker om att få bedriva yrkesmässig trafik, men sådana ansökningar avslås som regel. Avslagsfrekvensen är betydligt lägre då det gäller tonnageökning hos befintliga åke-

rier. Totalt avslag förekommer sällan; däremot kan det hända att den sökande beviljas mindre kapacitetsökning än han begärt.

Utlandstrafiken

En åkare som vill bedriva utlandstrafik utanför Beneluxområdet måste förutom ett vanligt CVV-tillstånd ha ett särskilt utlandstillstånd. Dessa tillstånd utfärdas av ett särskilt organ, *Stichting Nederlandsche Internationale Wegvervoer Organisatie* (NIWO), vars styrelse består av representanter för åkarnas och transportarbetarnas organisationer samt transportministeriet.

Syftet med särskilda utlandstillstånd är att via kapacitetsbegränsning hindra uppkomsten av överkapacitet. Liksom CVV utfärdar NIWO tillstånd efter "individuell" behovsprövning. Vid ansökningar om tonnageökning krävs dock inte lika detaljerade uppgifter om företagets intäkter, kostnader etc, som vid ansökningar till CVV. Alla utlandsåkare är skyldiga att lämna körrapporter till NIWO, som bearbetar och sammanställer dessa för att få underlag för en bedömning av behovet av ökad kapacitet.

År 1963 hade 980 åkare NIWO-tillstånd. Vid årsskiftet 1973/74 hade antalet ökat till 1 430 och dessa hade en koncessionerad lastkapacitet för utlandstrafik på sammanlagt ca 160 000 ton. Detta motsvarar nära 1/4 av det totala tonnaget inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken i Nederländerna.

Kapacitets- och trafikutvecklingen

Den totala lastkapaciteten inom den holländska åkerinäringen ökade från 267 000 ton den 1/1 1962 till 683 000 ton den 1/1 1974, vilket motsvarar en årlig tillväxttakt på i genomsnitt drygt 8 %. Under samma period förändrades inte det totala antalet åkeriföretag i någon större utsträckning. Det uppgick till 11 167 vid början av år 1962, 12 022 vid början av år 1967 och minskade sedan kontinuerligt till 10 794 den 1/1 1974.

Av dessa uppgifter kan man endast få fram nettoförändringen i beståndet av företag. Bakom denna kan givetvis ligga ett stort antal nyetableringar och nedläggningar av åkerier. Så torde emellertid knappast vara fallet. Kapacitetstillväxten inom branschen har sannolikt till helt dominerande del — och i högre grad än i Sverige — skett inom redan befintliga företag.[1]

Större företag (minst 10 bilar per åkeri) ökade sin andel av den totala bilparken från 23 % år 1963 till 45 % år 1973.[2] De sätt på vilka etableringskontrollen och kapacitetskontrollen utövas — speciellt detta med tonvikten på den individuella behovsprövningen — har troligen varit en starkt bidragande faktor till att de större företagen ökat sin marknadsandel.

Den yrkesmässiga lastbilstrafiken har sedan lång tid tillbaka successivt ökat sin andel av den totala lastbilstrafiken. År 1958 svarade åkarbilarna för 48 % av den

[1] Utvecklingen under tidigare år har beskrivits på följande sätt: "Between February 1954 and July 1963, therefore, there has been a total increase in registered carrying capacity of 187, 300 tons, and of this tonnage only 16,976 tons has been taken up by a total of 607 new firms.", Bayliss [1965] s. 26.

[2] Wegvervoer in cijfers 1974/75 (NOB Wegtransport, 1974) s. 9.

godsmängd i ton som transporterades med lastbil i Nederländerna; år 1972 hade denna andel ökat till 61 %.[1] Mätt i tonkm var åkartrafikens andel sistnämnda år ännu högre, ca 68 %. Det sätt på vilket kapacitetskontrollen inom den yrkesmässiga trafiken utövats har uppenbarligen inte lagt hinder i vägen för en ökande marknadsandel för åkerinäringen.

6.5 Systematiska jämförelser

Syftet med regleringarna

Som omedelbart framgått av föregående avsnitt är det stora skillnader mellan Västtyskland, Storbritannien och Nederländerna i sättet att reglera lastbilstrafiken. Om det internationella perspektivet vidgats till att omfatta fler länder skulle provkartan på tillståndsgivningssystem ha blivit ännu brokigare. Detta är i och för sig knappast märkligt. Om motsvarande jämförelser gjordes inom andra områden för den statliga näringspolitiken, t ex bostadspolitiken eller regionalpolitiken, skulle resultatet sannolikt bli detsamma; varje land är mer eller mindre unikt.

Det finns flera förklaringar till detta. De rent geografiska förhållandena varierar starkt från land till land, likaså de ekonomiska och politiska. Därtill kommer att varje land har sina speciella traditioner inom det näringspolitiska området. Detta gäller inte minst transportsektorn. I ett översiktsarbete om transportpolitiken i de ursprungliga EG-länderna framhåller Despicht att de nationella systemen bör ses som resultatet av speciella ekonomiska och politiska förhållanden i varje enskilt land:

> "In spite of similarity in the problems to be solved and in the methods used to solve them, transport policies are always a pragmatic adaptation to particular economic and political circumstances and it is these circumstances that give them their rationale."[2]

Den historiska utvecklingen av respektive lands tillståndsgivningssystem har i detta kapitel berörts mycket kortfattat. Framställningen har koncentrerats till hur etablerings- och kapacitetskontrollen fungerar idag (1976). Några försök har däremot inte gjorts att närmare förklara varför ett visst tillståndsgivningssystem ser ut just som det gör idag, dvs belysa vad Despicht kallar "a pragmatic adaptation to particular economic and political circumstances".

Även om det historiska perspektivet här utelämnas praktiskt taget helt, är det dock nödvändigt för den fortsatta framställningen att beröra detta i ett viktigt avseende, nämligen vad gäller syftet med etablerings- och kapacitetskontrollen. Om regleringarna har olika syften i olika länder är det också rimligt att tänka sig att tillståndsgivningen är utformad på olika sätt.

Som framgår av kapitlen 2 och 3 hade bestämmelserna i 1940 års svenska yrkestrafikförordning två huvudsyften: dels att avskärma järnvägarna från konkur-

---

1 *Vervoer op te weg naar de toekomst* (Adviescommissie Goederenvervoer, Haag, november 1974) s. 4.
2 Despicht [1964] s. 37.

rensen från den expanderande lastbilstrafiken, dels att begränsa konkurrensen inom lastbilstrafiken för att därigenom skapa stabila marknadsförhållanden och förhindra förödande konkurrens. Såväl de etablerade åkeriföretagen som järnvägarna var varma förespråkare för en etablerings- och kapacitetskontroll. 1963 års principbeslut om en ny transportpolitik innebar en radikal förändring av syftet med tillståndsgivningen. De konkurrensbegränsande regleringarna skulle ersättas med ett tillståndsgivningssystem som i första hand syftade till ekonomisk effektivitet inom lastbilstrafiken och till ökad trafiksäkerhet. De år 1963 aviserade förändringarna av tillståndsgivningen har visserligen inte till fullo genomförts, men såsom systemet fungerar idag — bl a till följd av 1972 års bestämmelser om s k ekonomisk lämplighetsprövning — tycks statsmakterna i första hand eftersträva bärkraftiga åkeriföretag; tanken att via tillståndsgivningssystemet skydda järnvägarna mot konkurrens från lastbilstrafiken synes däremot ha övergivits.

Den transportpolitiska utvecklingen i Storbritannien har många likheter med den i Sverige. Huvuddragen i det tillståndsgivningssystem som infördes på 1930-talet levde kvar i tämligen oförändrad form ända in på 1960-talet. Under årens lopp blev emellertid regleringarna allt mer komplicerade och svåröverskådliga och dessutom började man ifrågasätta den grundläggande filosofin bakom regleringssystemet, speciellt behovsprövningen. Genom 1968 års Transport Act infördes ett helt nytt system, vars enda syfte var att främja trafiksäkerheten. Denna omläggning av tillståndsgivningen var betydligt radikalare än 1963 års principbeslut i Sverige. I Storbritannien avskaffades uppdelningen på yrkesmässig trafik och firmabilstrafik, däremot inte i Sverige.

Västtyskland har det mest järnvägsvänliga tillståndsgivningssystemet bland de länder som här behandlats. Det klart uttalade syftet med kapacitetskontrollen (kontingentsystemet) för den yrkesmässiga fjärrtrafiken, liksom med de 1972 införda speciella fjärrtrafiktillstånden för firmabilar, är att skydda järnvägarna mot konkurrens från lastbilstrafiken. Därutöver har kapacitetskontrollen som mål att minska trängseln i trafiken och att främja trafiksäkerheten. Det västtyska systemet är alltså främst inriktat på att få en viss fördelning av den totala fjärrgodstrafiken på landsväg och järnväg. Hur fördelningen skall se ut är emellertid inte närmare preciserat. Tillståndsgivningssystemets effektivitet när det gäller att nå de uppställda målen har ofta kritiserats, men till skillnad från i Sverige och Storbritannien har detta hittills inte lett till någon förändring av systemet. I och med att de speciella fjärrtrafiktillstånden för firmabilar infördes år 1972 kan man snarare säga att det traditionella syftet med regleringarna ytterligare poängterades.

I Nederländerna har omsorgen om järnvägarnas ekonomi och trafik inte spelat en lika viktig roll i den transportpolitiska debatten som i övriga här behandlade länder. Regleringarna av lastbilstrafiken har inte haft som mål att skydda järnvägarna eller att på annat sätt styra trafiken till vissa transportmedel. Syftet med etablerings- och kapacitetskontrollen har i stället varit att skapa effektiva företag och att förhindra en överbefolkning av åkerinäringen.

Det finns en viktig förklaring till att konkurrensen landsväg — järnväg inte varit ett lika centralt transportpolitiskt problem i Nederländerna som i många

andra länder. I Nederländerna har ett tredje transportmedel — de inre vattenvägarna — traditionellt spelat en stor roll, även som konkurrent till järnvägarna. Därtill kommer att de holländska järnvägarna redan under 1930-talet påbörjade en rationaliseringsverksamhet som syftade till att ge dem den plats i transportsystemet som de ur teknisk-ekonomisk synvinkel var bäst lämpade för:

> "The modernisation of the Netherlands Railways started in the 1930s when the Government compelled the network to contract to viable proportions in the face of road and waterway competition. This policy is characteristic of Dutch transport policy and is in marked contrast to the restriction of road haulage which was the solution adopted in most other EEC States. As a result much of the rationalisation of the network had been accomplished by the early 1950s."[1]

Till skillnad från många andra länder har man därför inte under efterkrigstiden haft att dras med en mängd förlustbringande bandelar och trafikslag, vars vara eller icke vara skapar politiska problem. De holländska järnvägarna intog ända fram till mitten av 1960-talet en särställning i Västeuropa genom att de inte förrän då till någon del behövde skattefinansieras.[2]

Det finns kanske ytterligare en förklaring till det kommersiella synsätt som präglar den holländska transportpolitiken. Landet har sedan sekler tillbaka fungerat som inkörsporten till kontinenten och handel och samfärdsel har troligen i större utsträckning än i andra länder varit respekterade och omhuldade näringar. Mot den bakgrunden är det kanske naturligt att de konkurrensbegränsande inslagen i transportpolitiken inte fått lika stor tyngd som i många andra länder. Etablerings- och kapacitetskontrollen har främst gått ut på att skapa välskötta och ekonomiskt effektiva åkeriföretag.

Etableringskontrollen

Etableringskontrollen har två helt olika syften, dels ett *kvalitativt,* dels ett *kvantitativt;* dessa båda syften förekommer ofta samtidigt. Det vi i Sverige kallar lämplighetsprövning är ett typexempel på kvalitativ etableringskontroll, behovsprövningen ett exempel på kvantitativ etableringskontroll.

De kvalitativa krav som brukar ställas på den som vill etablera sig som åkare är i allmänhet av tre slag. För det första skall vederbörande ha en viss *professionell kompetens.* Såväl Nederländerna som Västtyskland ställer formella krav på den professionella kompetensen och den som vill etablera sig som åkare måste t ex visa upp diplom från särskilda åkarkurser.

För det andra är det vanligt att författningen anger att den som får ett trafiktillstånd skall besitta vissa *ekonomiska resurser,* men resursernas storlek och karaktär preciseras praktiskt taget aldrig. Bland de länder som här studerats är det endast Nederländerna som tillämpar specificerade krav, men inte ens där fordras tillgång till visst eget kapital. Den ekonomiska lämplighetsprövningen i Sverige, som infördes år 1972, är internationellt sett unik genom att tillståndsmyndigheterna vid ansökan om etablering kräver detaljerade uppgifter om beräknade in-

---

1 Despicht [1964] s. 169.
2 Aberle & Willeke [1973] s. 118 ff.

täkter och kostnader samt finansieringsplan för det första verksamhetsåret.

För det tredje ställs *moraliska krav* på den som vill bli åkare. I gällande författningar anges dessa med uttryck som "vederhäftig", "zuverlässig" eller "a fit person to hold a licence". Det kan förefalla svårt för en tillståndsmyndighet att klarlägga om den sökande besitter dylika karaktärsegenskaper. Så synes emellertid i praktiken inte vara fallet; vid tillståndsgivningen brukar normalt ett slags negativ bevisföring tillämpas; den sökande anses lämplig om han inte förekommer i olika straffregister eller häftar i skatteskuld.

I Sverige och Västtyskland är lämplighetsprövningen en engångsföreteelse; den som en gång uppfyllt de kvalitativa kraven är i princip för all framtid lämplig som åkare. I Nederländerna och Storbritannien tillämpas ett annat synsätt. En holländsk åkare, som önskar utvidga sin verksamhet blir föremål för en företagsekonomisk granskning från tillståndsmyndighetens sida. Ett av villkoren för att få väsentligt ökad kapacitet är att företaget visat "normal" vinst. Den som ansöker om ökad kapacitet måste lämna detaljerade uppgifter om kostnader och intäkter under det senaste verksamhetsåret. I detta sammanhang föreligger en intressant skillnad mellan Sverige och Nederländerna. I Sverige krävs uppgifter om kostnader och intäkter m m vid nyetablering, i Nederländerna däremot vid utvidgning av ett åkeriföretag.

I Storbritannien tillämpas också en kontinuerlig lämplighetsprövning, men till skillnad mot i Nederländerna gäller den inte det ekonomiska resultatet av verksamheten; man kontrollerar i stället om trafiksäkerhetsbestämmelserna efterlevts. Upprepade överträdelser av gällande bestämmelser om lastvikter, arbetstider och fordonens trafikduglighet kan medföra att trafiktillståndet skärs ned eller dras in för viss tid eller helt. Även i Sverige kan tillståndsmyndigheterna formellt sett agera på detta sätt, men till skillnad mot i Storbritannien sker detta inte i praktiken. Enligt holländskt synsätt skall man inte straffas två gånger; överträdelser av trafikbestämmelser m m kan leda till böter, men inte till indragning av trafiktillståndet.

I samtliga de länder som här behandlats är det nödvändigt att uppfylla de kvalitativa etableringsvillkoren för att kunna starta ett åkeriföretag (i Storbritannien för att kunna bedriva lastbilstrafik över huvud taget). Att ha klarat kvalitetskontrollen är emellertid inte alltid en tillräcklig förutsättning för att kunna etablera sig som åkare. I vissa länder utgör kvantitetskontrollen det helt avgörande etableringshindret. Detta gäller fjärrtrafiken i Västtyskland och i stor utsträckning all yrkesmässig trafik i Nederländerna. I Storbritannien däremot finns ingen kapacitetskontroll grundad på behovsprövning. För Sveriges del finns visserligen formellt sett fortfarande en behovsprövning, men i praktiken synes den inte utgöra något etableringshinder.[1]

Det västtyska kontingentsystemet har medfört att praktiskt taget ingen nyetablering av åkeriföretag skett inom fjärrtrafiken under senare år. Ett nytt företag har möjlighet att komma in på marknaden endast då kontingenten höjs eller då ett

[1] Enligt förslagen i *SOU* 1975:66 skall behovsprövningen slopas.

trafiktillstånd av en eller annan anledning blir ledigt. Den som vill etablera sig som fjärrtrafikutövare har då att konkurrera om de nya eller lediga tillstånden med de åkare som vill utvidga sin verksamhet; fördelningen av nya tillstånd sker i första hand efter köprincipen. Inom den västtyska närtrafiken finns däremot ingen kapacitetskontroll vid nyetablering, endast en kvalitetskontroll.

Som tidigare nämnts måste den som i Nederländerna vill etablera åkerirörelse uppfylla vissa kvalitetskrav, som vad gäller professionell kompetens och ekonomiska resurser är specificerade i detalj. Det är emellertid den kvantitativa kontrollen som avgör om etablering kan komma till stånd. Den holländska tillståndsmyndigheten försöker via marknadsbedömningar komma fram till om det finns utrymme för nya företag inom åkartrafiken. I praktiken synes emellertid dessa försök till avstämning av det totala utbudet mot den totala efterfrågan inte vara utslagsgivande. Den holländska kapacitetskontrollen har i stället närmast karaktären av en individuell behovsprövning; endast den som kan påvisa — t ex via kundkontrakt — att det finns sysselsättning för den kapacitet han vill sätta in i trafik får etablera sig som åkare. Detta system har vissa likheter med det som rådde i Sverige fram till mitten av 1960-talet.

Kapacitetskontrollen

Den kapacitetskontroll som tillämpas vid utvidgning av åkeriföretag är i allmänhet utformad på samma sätt som den som används vid nyetablering. I Västtyskland utgör således den av transportministeriet fastställda kontingenten en ram för det totala kapacitetsutbudet inom fjärrtrafiken med lastbil. Nederländerna har ett helt annat system och man försöker bedöma varje åkares individuella behov av ökad kapacitet. För Sveriges del har sedan slutet av 1960-talet tillståndsmyndigheterna i ytterst ringa utsträckning försökt sig på att reglera kapaciteten inom åkerinäringen. Beslutsfattandet ligger i praktiken hos de enskilda åkeriföretagen; om en åkare anser sig behöva öka kapaciteten får han som regel det trafiktillstånd han ansökt om. I Storbritannien har statsmakterna över huvud taget inga ambitioner att pröva behovet av transportkapacitet. Det antal bilar som ett trafiktillstånd utfärdas för bestäms helt av bedömningen och erfarenheterna av bilägarens möjligheter att hålla fordonen i trafikdugligt skick och att följa trafikbestämmelserna i övrigt.

Det finns således stora skillnader mellan olika länder då det gäller statsmakternas ambitioner att utöva inflytande på åkerinäringens totala omfattning via en kapacitetskontroll. Förutom dessa principiellt sett viktiga skillnader i synen på kapacitetskontrollen som transportpolitiskt medel finns det anledning att uppmärksamma vissa skillnader mellan olika länder när det gäller att definiera begreppet transportkapacitet. Detta kommer till uttryck i *trafiktillståndens utformning*.

I Sverige utfärdas ett trafiktillstånd för en lastbil av en viss storlek och i tillståndshandlingen anges såväl antalet fordon som varje fordons lastkapacitet i ton. Det svenska systemet innebär att tillståndsmyndigheterna utfärdar vad man brukar kalla *biltillstånd*. För den icke yrkesmässiga fjärrtrafiken i Västtyskland an-

vänds också biltillstånd och fram till år 1972 hade man i princip samma system inom den yrkesmässiga fjärrtrafiken, men med den skillnaden att trafiktillståndet inte innehöll några föreskrifter om fordonets lastkapacitet. År 1972 övergick man i Västtyskland till s k *innehavartillstånd* för den yrkesmässiga fjärrtrafiken. Till skillnad från ett biltillstånd innebär detta att ett visst fordon inte behöver vara "anmält" på tillståndet. Den som har trafiktillstånd för t ex tre fjärrtrafikbilar är inte skyldig att använda tre öronmärkta bilar i trafiken. Åkaren ifråga kan i och för sig ha fler än tre bilar; innehavartillståndet anger endast att högst tre fordon samtidigt får finnas i trafik. I Nederländerna utfärdas ett trafiktillstånd för en viss lastkapacitet i ton *(tonnagetillstånd)*. Inom ramen för detta tontal har åkaren frihet att välja om han vill ha många och små fordon eller få och stora.

Har det någon praktisk betydelse för trafikutövaren om tillstånden är utformade som biltillstånd, innehavartillstånd eller tonnagetillstånd? Den frågan kan inte besvaras helt fristående utan hänger delvis samman med graden av restriktivitet i kapacitetskontrollen. Kombinationen av hård kapacitetsbegränsning och biltillstånd gör att åkaren i vissa fall inte kan utnyttja tillståndet, t ex om bilen måste tas ur trafik på grund av reparation. Innehavartillstånd medger i dylika fall att en reservbil utan vidare kan sättas in. Även vid toppbelastningar i trafiken kan innehavartillstånd göra det möjligt att prestera fler tonkm per tillstånd än vad ett system med biltillstånd kan göra. Om man däremot har en liberal kapacitetskontroll behöver inte ett system med biltillstånd lägga lika stora hinder i vägen för en anpassning av trafikutbudet till efterfrågan som vid en hård kapacitetskontroll. Under alla förhållanden ger dock en öronmärkning av fordon i samband med tillståndsgivningen mindre flexibilitet för trafikutövaren än olika former av företagstillstånd, t ex de holländska tonnagetillstånden, där trafikutövaren fritt disponerar över ett visst koncessionerat antal ton lastkapacitet.

Trafiktillståndens giltighetstid varierar från land till land. I Storbritannien uppgår den till fem år, i Nederländerna till tio år. I Västtyskland tillämpas olika giltighetstider för olika tillståndskategorier; för yrkesmässig fjärrtrafik är ett tillstånd giltigt åtta år, för långväga firmabilstrafik fem år, medan närtrafiktillstånden utfärdas utan tidsbegränsning. I Sverige gäller tillstånden normalt utan tidsbegränsning, men om tillståndshavaren är juridisk person har begränsning till tre år varit praxis. Det har inte varit möjligt att hitta några enkla förklaringar till dessa stora skillnader länderna emellan ifråga om giltighetstiden för ett trafiktillstånd.

De ovan nämnda giltighetstiderna avser vad som i respektive författningar betraktas som normalfallet. I alla här behandlade länder har det emellertid varit möjligt att under speciella omständigheter erhålla olika slag av *korttidstillstånd*. Systemet med korttidstillstånd, som i allmänhet innebär att tillstånd utfärdas för en tid av ett par månader och i viss fall ända upp till två år, bör närmast ses som ett försök att lösa de problem som uppstår då en kapacitetskontroll, med en tidsödande behovsprövning, skall anpassas till en i tid och rum varierande efterfrågan. Såväl lagstiftaren som tillståndsmyndigheten har insett att toppbelastningar i trafiken på ett eller annat sätt måste klaras av; utfärdandet av korttidstillstånd har

varit en metod att skapa det flexibla utbud som variationerna i efterfrågan på transporter kräver. Korttidstillstånden har emellertid kommit att användas även i helt andra sammanhang, t ex för att ge en trafikutövare möjlighet att utnyttja sitt fordon i väntan på att en ansökan om ett normalt trafiktillstånd skall avgöras. I dylika fall används korttidstillstånden helt enkelt för att temporärt legalisera en etablerad olaga trafik.

Korttidstillstånden har främst fungerat som en anpassningsmekanism i syfte att nå balans mellan utbud och efterfrågan på lastbilstransporter inom ramen för en strikt upprätthållen kapacitetskontroll. Det finns även andra exempel på regler som tillkommit i syfte att förenkla handläggningen av tillståndsärendena för såväl trafikutövare som myndigheter och för att undvika en byråkratisering av kapacitetskontrollen. Hit hör bl a handläggningen av ärenden som gäller marginella ökningar av lastkapaciteten. I Sverige finns den bestämmelsen att om lastkapaciteten i samband med bilbyte inte ökar mer än 15 % bortfaller det obligatoriska kungörelse- och remissförfarandet; kapacitetsökningar av den storleken betraktas som så små att någon egentlig behovsprövning inte anses nödvändig. I Nederländerna finns bestämmelser av liknande innebörd; om kapacitetsökningen uppgår till högst 10 % fattas besluten av de regionala trafikinspektoraten efter s k förenklad handläggning.

Alla dessa specialbestämmelser utgör betydelsefulla inslag i olika länders tillståndsgivningssystem. Vid beskrivningar av hur kapacitetskontrollen är utformad bör de inte placeras i en fotnot och betraktas som kuriositeter. Redan själva förekomsten av en mängd undantagsbestämmelser måste ses som uttryck för svårigheterna att med generella bestämmelser reglera heterogena marknader, som visar stora efterfrågevariationer i tid och rum. Om man söker bedöma effekterna av kapacitetskontrollen i olika länder är det viktigt att klarlägga hur undantagsbestämmelserna i detalj fungerar och vilken kvantitativ roll de spelar. Inom ramen för denna undersökning har det varit möjligt att göra detta endast för Sveriges del (se kapitlen 3 och 5).

Delmarknader

Av de länder som här närmare studerats är det bara Storbritannien som har endast *en* typ av trafiktillstånd. I övriga länder är lastbilstrafiken uppdelad på *olika typer av trafiktillstånd*. För det första dras i allmänhet en skarp gräns mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig trafik. För det andra finns det olika kategorier av yrkesmässig trafik. Det är därvid vanligt att, såsom i Sverige, göra en uppdelning på linjetrafik och beställningstrafik, men i vissa länder finns ännu fler koncessionstyper. I Nederländerna krävs särskilda tillstånd för viss utlandstrafik. Bilar som utför transporter av jordbruksprodukter faller i de flesta länder inom en speciell licenskategori. Den mest långtgående uppdelningen av trafiken har Västtyskland, där man inom vad vi i Sverige kallar beställningstrafik skiljer mellan närtrafik och fjärrtrafik och dessutom har fyra olika kategorier av fjärrtrafik.

Genom dessa olika licenskategorier har lagstiftaren — medvetet eller omedvetet — skapat delmarknader inom lastbilstrafiken. Inom varje delmarknad gäller

särskilda villkor för trafikens bedrivande och transportresurserna kan inte fritt flyttas från en marknad till en annan. De olika typerna av koncessioner motsvarar knappast naturliga eller funktionella delmarknader. Så t ex kan den lagstadgade gränsen mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig trafik knappast försvaras med ekonomiska argument och den har sannolikt lett till ett ineffektivt utnyttjande av resurserna inom lastbilssektorn, eftersom firmabilar inte får användas för returtransporter för annans räkning. Den västtyska segmenteringen av fjärrtrafiken via tillståndsgivningen framstår inte som mer funktionell eller marknadsanpassad än vad en indelning av koncessionerna efter bilarnas färg skulle vara.

Genom tillståndsgivningen har delmarknader skapats även på ett annat sätt, nämligen via utfärdandet av s k *individualiserade trafiktillstånd*. I tillståndshandlingen anges att bilen får användas endast för transport av vissa specificerade varuslag eller endast för vissa kunders räkning. I Sverige var det relativt vanligt med dylika begränsningar under slutet av 1950-talet och början av 1960-talet, men de individualiserade tillstånden försvann i takt med att lättnader i behovsprövningen infördes efter 1963 års beslut. I Storbritannien var motsvarande företeelse långt mer vanlig än i Sverige, men den försvann i och med 1968 års Transport Act.

Individualiseringen av trafiktillstånd var ett medel att tillgodose tämligen klart avgränsade och dokumenterade kapacitetsbehov när tillståndsmyndigheterna måste vara restriktiva med utfärdandet av generella tillstånd eller när de var osäkra om huruvida det fanns ett allmänt behov av kapacitetsökning. Kortsiktigt kunde man på detta sätt lösa behovsprövningsproblemet, men på lång sikt resulterade systemet i andra problem. Tillståndshavaren kunde inte gå in på nya marknader om efterfrågan inom hans speciella marknad minskade. För myndigheterna var det svårt att kontrollera att de individualiserade tillstånden utnyttjades endast för de transporter de var avsedda för. Individualiseringen av trafiktillstånd resulterade således i en stor mängd delmarknader och i en begränsning av konkurrensen inom lastbilstrafiken. Eftersom användningen av fordonen var låst till vissa transportuppdrag kom bilparken att utnyttjas på ett ineffektivt sätt.

Delmarknader inom lastbilstrafiken har skapats även på ett tredje sätt, nämligen via *geografiska begränsningar av trafiktillstånden*. För en svensk åkare utgör inte hela landet en marknad; endast sådana transporter som sker helt inom eller till eller från lokalområdet är tillåtna.[1] Någon direkt motsvarighet till dessa regler finns inte i övriga här behandlade länder. Den närmaste motsvarigheten är de geografiska begränsningar i möjligheterna att utföra transporter, som de västtyska regleringarna föreskriver.

Genom förekomsten av olika licenskategorier, individualisering av trafiktillstånd och geografiska begränsningar i möjligheterna att utnyttja fordonen har således lastbilstrafiken via tillståndsgivningen splittrats upp på en rad delmarknader, mellan vilka transportresurserna inte kan röra sig fritt. Man kan fråga sig vilken effekt detta system haft på företagsstrukturen inom branschen. Det är inte osan-

[1] I *SOU* 1975:66 föreslås att lokalområdesbestämmelserna skall slopas.

nolikt att legaliseringen av en mängd små delmarknader på lång sikt bromsat framväxten av större företag och lett till en större andel småföretag än vad som hade blivit fallet utan dessa typer av konkurrensbegränsningar. Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 7.

Administrationen av tillståndsgivningen

Fram till år 1968 hade vi i vårt land en starkt centraliserad tillståndsgivning. Merparten av alla tillståndsärenden avgjordes av statens biltrafiknämnd (BTN) och endast en liten del av länsstyrelserna. Vid årsskiftet 1967/68 avskaffades BTN och idag är det enbart länsstyrelserna som utfärdar trafiktillstånd. Även Storbritannien har en decentraliserad tillståndsgivning. Såväl i Sverige som i Storbritannien utgör idag lämplighetsprövningen det centrala momentet i tillståndsgivningen och i båda länderna anses det vara en fördel att denna sker på regional nivå.

I Västtyskland utgör kapacitetskontrollen det viktigaste inslaget i regleringarna av fjärrtrafiken. Detta är anledningen till att den centrala tillståndsmyndigheten — Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) — där intar en betydelsefull ställning. Kontingentsystemet och behandlingen av ärenden rörande de speciella fjärrtrafiktillstånden för firmabilar skulle knappast kunna fungera utan en central tillståndsmyndighet. Visserligen utfärdas tillstånden till yrkesmässig fjärrtrafik formellt av regionala myndigheter, men lagen föreskriver att BAG skall yttra sig i alla ärenden.

Även i Nederländerna intar den centrala tillståndsmyndigheten — Commissie Vervoervergunningen (CVV) — en central ställning, men alla ärenden som gäller marginella ökningar av lastkapaciteten avgörs av regionala myndigheter. Eftersom den centrala kapacitetskontrollen inte spelar samma roll som i Västtyskland skulle man kunna vänta sig att även Nederländerna hade en decentraliserad tillståndsgivning liknande den i Sverige eller Storbritannien. Det är möjligt att landets ringa geografiska storlek förklarar varför tillståndsgivningen i så stor utsträckning utövas av en central myndighet.

Den normala *handläggningstiden för ett tillståndsärende* som gäller nyetablering uppgår i Storbritannien till två à tre månader, i Sverige till tre à fyra och i Nederländerna till sex à åtta månader. För yrkesmässig fjärrtrafik i Västtyskland kan man inte tala om en viss handläggningstid för ett tillståndsärende; kontingentsystemet har i stället skapat kötider, som ofta uppgår till flera år.

Det är svårt att få fram jämförbara data över den totala *arbetsinsatsen från myndigheternas sida* i olika länder när det gäller tillståndsgivningen. Detta hänger samman med att tillståndsmyndigheterna i vissa länder praktiskt taget enbart sysslar med prövning av ansökningar om trafiktillstånd, medan övervakning och kontroll av att trafiken bedrivs i enlighet med gällande tillstånd sköts av andra myndigheter. I andra länder däremot svarar tillståndsmyndigheterna för både utfärdandet av tillstånd och viss övervakning och kontroll. Det senare gäller t ex i Västtyskland och förklarar delvis varför tillståndsmyndigheterna där har så många anställda. År 1973 sysselsatte BAG ca 850 personer; därtill kom ca 600

personer inom Frachtenprüfstellen. Detta innebär att de västtyska tillståndsmyndigheterna sysselsätter totalt nära 1 500 personer enbart för arbetsuppgifter som gäller regleringarna av fjärrtrafiken med lastbil.

Även i Storbritannien är huvuddelen av tillståndsmyndigheternas personal sysselsatt med övervaknings- och kontrolluppgifter, men arbetskraftsinsatsen kommer inte tillnärmelsevis upp i samma storlek som i Västtyskland. År 1973 sysselsattes inom de elva Licensing Authorities sammanlagt ca 500 personer, men deras arbetsuppgifter gällde inte som i Västtyskland enbart fjärrtrafiken utan all lastbilstrafik (exkl fordon under 3,5 tons totalvikt). Speciellt arbetskrävande i det västtyska tillståndsgivningssystemet är taxekontrollen, som betingas av den hårda kapacitetskontrollen. Båda dessa regleringar kräver i sin tur en omfattande insamling och bearbetning av statistik över åkeriföretagen och deras transporter. I Storbritannien sysslar däremot tillståndsmyndigheterna inte alls med den typen av arbetsuppgifter.

CVV i Nederländerna har totalt ca 75 anställda, men ca 25 av dessa sysslar med ärenden som inte gäller yrkesmässig lastbilstrafik. Även inom provinsernas trafikinspektorat finns personal som är engagerad i tillståndsgivningen och denna uppgår sammanlagt till ca 50 personer. Detta innebär att i Nederländerna administrationen av tillståndsgivningen handhas av totalt ca 100 personer. Av dessa är det få som ägnar sig åt övervakning och kontroll av systemet; den uppgiften åvilar nästan helt polismyndigheterna. Däremot är liksom i Västtyskland en relativt stor del av personalen sysselsatt med insamling och bearbetning av transportstatistik.

Antalet lastbilar i yrkesmässig trafik i Nederländerna uppgår till i runt tal 50 000. Den yrkesmässiga fjärrtrafiken i Västtyskland sysselsätter ca 31 000 lastbilar och närtrafiken ca 130 000. Skillnaden mellan Nederländerna och Västtyskland vad gäller relationen mellan antalet "reglerare" och antalet reglerade fordon är alltså stor, även om man tar hänsyn till att BAG numera också handlägger ärenden som gäller tillstånd till långväga firmabilstrafik.

Hur personalkrävande är det svenska tillståndsgivningssystemet internationellt sett? Inom varje länsstyrelse sysselsätts på heltid i genomsnitt två à tre personer med tillståndsgivningen. Detta ger för landet som helhet 50 à 75 personer,[1] men därtill kommer personalinsatser från polisen, yrkesinspektionen och trafiksäkerhetsverket när det gäller övervakning och kontroll av trafiken. Totala antalet lastbilar med tillstånd till yrkesmässig trafik uppgick år 1974 till ca 35 000. Om antalet "reglerare" sätts i relation till detta antal framstår det nuvarande svenska tillståndsgivningssystemet internationellt sett som föga personalkrävande. Detta betingas naturligtvis ytterst av att statsmakternas syften med tillståndsgivningen är helt andra än i t ex Västtyskland.

---

[1] I *SOU* 1975:66 anges att år 1972 ca 60 personer var heltidssysselsatta på länsstyrelserna med ärenden som gällde den yrkesmässiga trafiken (s. 207).

6.6 Avslutande synpunkter

I flertalet länder i Västeuropa krävs idag statlig koncession för att få bedriva yrkesmässig lastbilstrafik; till skillnad från vad som oftast gäller inom näringslivet i övrigt råder inte fri etableringsrätt. Även utvidgning av ett åkeriföretag prövas i allmänhet av statlig myndighet. Som framgått av detta kapitel är det idag stora skillnader mellan olika länder vad gäller utformningen av etablerings- och kapacitetskontrollen. Förklaringen till detta är närmast att man har olika syften med regleringarna. Detta är emellertid en relativt ny företeelse. Man behöver inte gå längre tillbaka i tiden än till början av 1960-talet för att finna en betydligt större internationell överensstämmelse än idag i fråga om syftet med etablerings- och kapacitetskontrollen.

Ett av de traditionella målen — att begränsa konkurrensen mellan lastbil och järnväg — har idag inte samma aktualitet som tidigare. Det är i stället andra mål som trätt i förgrunden och som anses motivera statliga interventioner på lastbilstransportmarknaderna. Hit hör mål som ökad trafiksäkerhet, minskad trängsel i trafiken och ökad ekonomisk effektivitet inom lastbilstrafiken. Fortfarande spelar dock ett av de traditionella målen en icke obetydlig roll, nämligen att hindra uppkomsten av förödande konkurrens inom lastbilstrafiken; detta mål brukar också formuleras som en önskan att få balans mellan utbud och efterfrågan på lastbilstransporter.

Har de syften som idag gäller för de ekonomiska regleringarna av lastbilstrafiken uppnåtts? Har de olika formerna av etablerings- och kapacitetskontroll varit effektiva som medel att skydda järnvägarna, att främja trafiksäkerheten, att få ekonomiskt effektiva åkeriföretag och att nå balans mellan utbud och efterfrågan på lastbilstransporter? Dessa frågor kan tyvärr inte utan vidare besvaras. Detta beror bl a på att målen — vilka de än är — genomgående är mycket allmänt formulerade och att de uttalade syftena med regleringarna inte alltid är identiska med de verkliga: "So far as statements of intentions are concernd, . . such statements merely have the function, in most cases . . . of making the right kind of political noises and of being sufficiently vague to permit almost anything to be undertaken under their umbrella."[1]

Det finns även andra skäl till att det är svårt att klarlägga om de ekonomiska regleringarna fått avsedda effekter. De internationella jämförelserna i detta kapitel har nästan enbart gällt etablerings- och kapacitetskontrollen. Som påpekas redan i kapitel 1 bestäms lastbilstrafikens villkor även av en rad andra faktorer, såsom vägnätets kvalitet, axeltrycks- och totalviktsbestämmelser, bilskatter och arbetstidsregler. Dessa transportpolitiska medel har ofta samma syfte som etablerings- och kapacitetskontrollen, t ex att öka trafiksäkerheten eller att skydda järnvägarna. Mot den bakgrunden är det svårt att isolera effekterna av etablerings- och kapacitetskontrollen från verkningarna av andra transportpolitiska medel. Jämförelser som begränsas till tillståndsgivningssystemen ger en långt ifrån full-

---

[1] Kolsen [1968] s. 151.

ständig bild av lastbilstrafikens villkor i olika länder. Speciellt om man närmare vill analysera konkurrensförhållandet lastbil-järnväg är det viktigt att inte begränsa sig till etablerings- och kapacitetskontrollen.

Trots de uppenbara svårigheter som finns att mäta effekterna av just de ekonomiska regleringarna torde man ändå kunna dra följande slutsatser av de internationella jämförelserna i detta kapitel. För det första tenderar en etableringsoch kapacitetskontroll som baseras på behovsprövning att skapa ineffektiva lastbilstransporter. Behovsprövningen leder lätt till detaljerade föreskrifter om vem som får köra vad och vart; delmarknader skapas, vilket hindrar att lastbilsparken utnyttjas på ett effektivt sätt. Därigenom höjs kostnaderna för lastbilstransporter, men den generellt högre prisnivån avspeglar inte de samhällsekonomiska kostnaderna för lastbilstransporter.

För det andra får hårda kapacitetsbegränsningar, t ex av typen kontingentsystemet i Västtyskland, vissa icke avsedda negativa följdverkningar. Restriktiv tillståndsgivning för åkartrafik resulterar i ökad firmabilstrafik. Kapacitetsbegränsningar kräver som komplement prisregleringar, som emellertid är svåra att utforma och lätta att kringgå på grund av lastbilstransporternas heterogena karaktär. För det tredje ger en hård etablerings- och kapacitetskontroll de etablerade företagen en privilegierad ställning, som bl a avspeglas i de marknadspris på trafiktillstånd som inofficiellt förekommer. Ett av de bästa måtten på graden av konkurrensbegränsning till följd av de ekonomiska regleringarna är sannolikt just nivån på trafiktillståndens marknadsvärde; ju högre pris, desto hårdare konkurrensbegränsning.

Marknadsstruktur och konkurrensförhållanden inom åkerinäringen

7.1 Inledning

Olika näringsgrenars och branschers struktur och sätt att fungera brukar ofta beskrivas och analyseras utifrån ett schema som introducerades av Bain i slutet av 1950-talet och som senare utvecklats av bl a Scherer.[1] I förenklad form är detta analysschema uppbyggt på följande orsakssamband:

(1) De grundläggande utbuds- och efterfrågeförhållandena bestämmer *marknadsstrukturens utformning* och ger tillsammans med denna konkurrensförutsättningarna på marknaden.

(2) Marknadsstrukturen påverkar i sin tur *företagens beteende,* dvs deras produktionsinriktning, val av konkurrensmedel och relationer till andra säljare.

(3) Företagens beteende på marknaden bestämmer slutligen *marknadens sätt att fungera,* dels med avseende på effektiviteten inom företagen, dels när det gäller att fördela resurser mellan företag och branscher.

Det har inte visat sig möjligt att här helt följa detta analysschema, bl a därför att det inte finns statistiskt material som belyser alla de nämnda företeelserna och sambanden. Vidare råder vissa speciella förhållanden inom marknaderna för lastbilstransporter, vilket gör det svårt att utan modifieringar tillämpa ett schema, som främst byggts upp för studier av olika industribranscher. Det traditionella analysschemat har därför i det följande främst använts som en allmän referensram och kontrollista över företeelser och samband som det kan vara viktigt att belysa i detta kapitel.

Med begreppet marknadsstruktur avses här följande förhållanden: (1) antalet köpare och säljare och deras storleksfördelning, (2) förekomsten av horisontell integration och blockbildningar inom åkerinäringen, (3) förekomsten av integration med verksamheter utanför åkerinäringen, (4) åkeriernas produktionsinriktning och specialiseringsgrad.

I det följande diskuteras först hur marknadsstrukturen påverkas av utbuds- och efterfrågeförhållandena. Som bl a Meyer *et al.* påpekat finns det anledning att börja analysen med dessa två faktorer:

> "The only given or fixed elements in market structure are the cost and demand conditions, for these are set largely by factors outside either managerial or

[1] Bain [1959], Scherer [1970]. Som exempel på svenska arbeten som utgått från Bains studie kan nämnas Carling [1968] och Wickström [1968].

governmental policy: technology in the case of costs, and buyer behavior in the case of demand."[1]

I avsnitt 7.2 behandlas frågan om det från kostnadssynpunkt sett finns stordriftsfördelar inom branschen. Därefter diskuteras i avsnitt 7.3 om vissa karakteristiska drag i efterfrågan på godstransporter har inflytande på branschstrukturen.

Utbudet av transportkapacitet inom åkerinäringen har sedan decennier tillbaka reglerats av statliga myndigheter. Branschen skiljer sig på den punkten från vad som normalt gäller inom andra sektorer av näringslivet. Det finns därför anledning att relativt ingående diskutera vilka effekter som de direkta regleringarna kan ha på marknadsstrukturen, och detta sker i avsnitt 7.4.

Mot bakgrund av diskussionen i avsnitten 7.2—7.4 följer två avsnitt där marknadsstrukturen belyses med empiriskt material. Avsnitt 7.5 innehåller en kort översikt över åkeriföretagens storleksfördelning i vissa europeiska länder, däribland Sverige. I avsnitt 7.6 behandlas branschstrukturen i vårt land mer utförligt, speciellt formerna för transportförsäljningen, olika typer av samverkan mellan företagen samt koncentrationsgraden på olika marknader.

Bland de variabler som i det traditionella analysschemat ingår under rubriken företagens beteende, behandlas i avsnitt 7.7 prisbildningen och prisets roll som konkurrensmedel inom branschen. Till beteendevariablerna brukar också räknas företagens produktionsinriktning och deras relationer till andra säljare. Dessa variabler kan emellertid också ingå i beskrivningen av marknadsstrukturen och de behandlas här i avsnitt 7.6. Gränsen mellan struktur och beteende är för övrigt svår att dra. I ett kortsiktigt perspektiv utgör företagens produktionsinriktning och olika slag av samarbete mellan företagen karakteristiska drag i marknadsstrukturen. På lång sikt däremot bör de närmast betraktas som konkurrensmedel.

7.2 Finns stordriftsfördelar inom åkerinäringen?

Inom åkerinäringen kan förekomsten av stordriftsfördelar undersökas på två olika skalnivåer, varav den ena är fordonet, den andra företaget. Stordriftsfördelar sägs föreligga om man kan sänka kostnaderna eller resursåtgången per producerad enhet transporttjänster genom att öka det enskilda fordonets storlek respektive fordonsparkens storlek hos ett åkeriföretag.

Det är tämligen självklart att ett givet transportarbete kan utföras till lägre styckkostnad med en stor bil än med en liten, förutsatt att det inte är fråga om mycket små sändningar. Denna typ av skalekonomi som, för att dra en parallell med förhållandena inom tillverkningsindustrin, härrör från ökad anläggningsstorlek kommer därför inte att illustreras i detta avsnitt. Intresset kommer i stället att koncentreras till frågan om det finns stordriftsfördelar genom "multiplant operation", dvs genom att många fordon står under gemensam ledning och kontroll inom ramen för ett företag.

Ett stort åkeri utnyttjar samma teknologi som ett litet. Eventuella stordriftsfördelar kan därför inte i första hand härröra från annan produktionsteknik utan

[1] Meyer *et al.* [1964] s. 204.

måste huvudsakligen åstadkommas på annat sätt. När ett företag växer kan vissa fasta kostnader, t ex för administration, försäljning och trafikledning, slås ut på en större produktion än tidigare. Det är vidare tänkbart att ett stort företag genom organisatorisk överlägsenhet kan åstadkomma ett högre kapacitetsutnyttjande per fordon än ett litet. Det är också troligt att det stora företaget genom kvantitetsrabatter vid köp av drivmedel, däck, reparationstjänster m m kan få lägre rörliga kostnader per enhet än det lilla företaget. Den sistnämnda typen av stordriftsfördelar innebär visserligen sänkta kostnader, men de motsvaras inte av en minskad real resursåtgång.

Många typer av transporter kräver små insatser av administration och trafikledning. Småföretag som uppträder på sådana marknader torde därför kostnadsmässigt sett kunna hävda sig väl i konkurrensen med stora företag. Det är heller inte självklart att ett litet åkeri har sämre förutsättningar än ett stort att åstadkomma ett effektivt fordonsutnyttjande. Vidare är den tekniska utvecklingen inom branschen till större delen given utifrån; inom fordonsområdet initieras nyheter främst av bilindustrin och tillverkare av fordonsutrustning. Kostnadssänkande ny teknologi torde därför i lika stor utsträckning vara tillgänglig för små och stora företag. I ännu högre grad gäller detta de kostnadssänkningar inom lastbilstrafiken som uppstår till följd av förbättringar av vägnätet och trafikmiljön överhuvud taget.

Mot den bakgrund som här skisserats är det svårt att a priori avgöra om enbilsåkeriet eller ett företag med tre à fyra bilar uppvisar högre kostnader per fordonskm eller per tonkm än ett åkeri med 50 eller 100 bilar. De flesta transportekonomer som intresserat sig för dessa frågor har utifrån teoretiska och allmänna överväganden kommit fram till att stordriftsfördelar inte existerar inom åkerinäringen eller att de i varje fall är mycket små. Följande citat torde vara representativt för läroböckernas sätt att resonera i detta sammanhang:

> "The technical operating units are relatively small and may be very small. Operations may be started with a very small investment, and expansion may be undertaken with very small increments of investment in direct and almost immediate response to growth in traffic. Most of the facilities are not highly specialized or unalterably committed to a particular geographic area, and they can readily be shifted to any other market. Physically, the highways or routes are available to all who wish to use them. Investment in terminal facilities by motor carriers is relatively small and much of the time is almost nonexistent . . . [Additional equipment] will not result in an appreciable lowering of the average total unit cost of output, because this additional output comes in response to the incurrence of added costs that are largely proportionate to output."[1]

Frågan om det finns skalekonomi eller inte inom lastbilstrafiken har belysts empiriskt i flera undersökningar, framför allt i USA. Dessa undersökningar har haft en gemensam ansats, nämligen att studera kostnadsfunktionen för åkerier av olika storlek. Genom att undersöka kostnaderna per fordonskm eller tonkm (eller andra mått på produktionen av transporttjänster) för åkerier av olika storlek har man sökt klarlägga om ökad företagsstorlek ger sänkta styckkostnader.

---

[1] Pegrum [1963] s. 138.

Under slutet av 1950-talet publicerades ett par amerikanska undersökningar, vilkas resultat fått stor genomslagskraft i den transportekonomiska litteraturen. Roberts studerade kostnadsstrukturen år 1952 hos ett stickprov av 114 åkerier av olika storlek, sysselsatta i "interstate traffic" och hemmahörande i Illinois, Indiana, Ohio och Michigan. Han konstaterade att små företag var lika effektiva som stora företag, mätt med kostnaden per fordonskm.[1]

I ett arbete om lastbilstrafiken i New England undersökte Robert A. Nelson bl a kostnadsstrukturen hos ett stickprov av 167 åkerier av olika storlek år 1954. Hans slutsatser var i stort sett identiska med Roberts': ". . . size of firm bears little relation to operating costs. Consequently, it can hardly be maintained that there are economies of large scale available in the industry, or a tendency toward monopoly stemming from that cause."[2] Även en samtidig brittisk undersökning visade att lastbilstransporter ej utmärks av stordriftsfördelar.[3]

Till skillnad mot de ovannämnda studierna visade en senare genomförd amerikansk undersökning att det torde finnas vissa stordriftsfördelar genom ökad företagsstorlek. Warner analyserade kostnadsdata för ett stickprov av 72 större fjärrtrafikåkerier i USA för varje år under perioden 1955—60. Resultaten summerades på följande sätt:

> ". . . the interpretation of the empirical results concerning economies of scale should be tempered by the fact that a different approach might have resulted in different conclusions. This is unavoidable in an industry where the conclusions turn on such small differences. With that qualification, the results clearly suggested economies of scale."[4]

År 1971 publicerades en brittisk undersökning, som torde vara en av de mest omfattande studier som hittills gjorts av kostnadsstrukturen inom lastbilstrafiken.[5] Undersökningen baserades på data för år 1965 från ett stickprov av 2 150 åkerier och 2 100 industri- och handelsföretag med egen bilpark. Syftet var dels att studera hur kostnaderna inom lastbilstrafiken fördelade sig på olika kostnadsslag, dels att analysera hur kostnader och intäkter varierade med storleken på ett företags bilpark. Bayliss & Edwards' undersökning ledde fram till följande slutsats:

> "The analyses of the professional road haulage operators' fleet data, and the vehicle data of both professional and transport on own account operators clearly demonstrated constant returns to scale with respect to fleet size. The vehicle analyses, however, demonstrated the important economies that are attached to large vehicles."[6]

Endast inom gruppen små företag (1—5 bilar per åkeri) gav undersökningen belägg för viss skalekonomi med ökad storlek på åkeriet. Ovanför storleksgränsen 5 bilar per åkeri förelåg emellertid inga stordriftsfördelar. Bayliss & Edwards fann att kostnadsskillnader mellan olika åkerier nästan helt förklarades av skill-

---

1 Roberts [1956] s. 238.
2 Nelson, Robert A. [1956] s 34.
3 Chisholm [1959].
4 Warner, [1956] s. 40.
5 Bayliss & Edwards [1971].
6 *Op. cit.*, s. 65.

nader i årlig körsträcka. De ovan nämnda amerikanska studierna kom för övrigt till liknande resultat.

Vi skall inte här gå närmare in på de metod- och analysproblem som varit förknippade med de ovan nämnda undersökningarna, eftersom de berörts i flera artiklar.[1] De empiriska resultaten skall i det följande kommenteras och diskuteras endast ur två aspekter, nämligen undersökningarnas täckningsgrad och valet av produktionsmått.

Vad gäller *undersökningarnas täckningsgrad* bör observeras att samtliga studier, med undantag för Bayliss & Edwards', inte belyser förhållandena inom åkerinäringen som helhet utan endast inom vissa delmarknader. Chisholm studerade uteslutande åkerier som transporterade mjölk från lantbrukare till mejerier. I de amerikanska undersökningarna analyserades kostnadsdata enbart för fjärrtrafikåkerier. Det rör sig här om företag som ur svensk synvinkel är mycket stora. Företagen i Warners studie hade inkörda fraktbelopp på i genomsnitt 3 miljoner dollar åren 1955—60. Såsom medelstora betraktade Roberts sådana företag som hade fraktintäkter på mellan 1,0 och 3,5 miljoner dollar år 1952.

I Nelsons, Roberts' och Warners studier ingick således inte företag som sysslar med vad som i Sverige brukar kallas lokaltrafik och som antalsmässigt dominerar branschen — både i Sverige och i USA. Detta innebär att de amerikanska undersökningarna endast kan användas för att belysa eventuella stordriftsfördelar hos företag som befinner sig i den övre delen av storleksfördelningen. Vad som brukar betraktas som små och medelstora företag, dvs åkerier med en fordonspark på upp till 15 à 20 bilar, var inte representerade i dessa undersökningar.

Den enda studie som täcker hela storleksskalan, från enbilsåkerier till företag med flera tusen fordon, är Bayliss & Edwards'. Dess resultat torde därför kunna tillskrivas en högre grad av allmängiltighet än de amerikanska undersökningarnas, även om de i vissa avseenden är oklara.

I kostnadsstudierna har man som *mått på produktionen* oftast valt antalet tonkm eller antalet fordonskm. Måttet tonkm har den fördelen att det innefattar både godsmängd och transportavstånd. En tonkm är emellertid inte en homogen produkt. Kostnaderna för att transportera ett ton 100 km är inte desamma som för att transportera 100 ton en·km, även om 100 tonkm produceras i båda fallen. Kostnaderna per tonkm påverkas inte bara av transportsträckans längd utan även av faktorer som sändningsstorlek och lastnings- och lossningsförhållanden. Till detta kommer de kvalitativa egenskaperna hos produkten transporttjänster. Detta

---

[1] Se särskilt följande: Smykay, E. W., "An Appraisal of the Economies of Scale in the Motor Carrier Industry", *Land Economics,* Vol. 34, No. 2 (May 1958). Se också Vol. 35, No 2 (May 1959) för "A Reply" av Nelson och "A Rejoinder" av Smykay; Walters, A. A., "Economies of Scale in Road Haulage. A Comment", *Oxford Economic Papers,* Vol. 13, No. 1 (February 1961). Se även "A Reply" av Chisholm i samma nummer. Följande två översiktsartiklar bör också nämnas i detta sammanhang: Harrison, A. J., "Economies of Scale and the Structure of the Road Haulage Industry", *Oxford Economic Papers,* Vol. 15, No. 3 (November 1963); Dicer, G. N., "Economies of Scale and Motor Carrier Optimum Size", *The Quarterly Review of Economics and Business,* Vol. 11, No. 1 (Spring 1971).

skapar vissa problem när man skall undersöka om det finns stordriftsfördelar inom åkerinäringen. Detta har starkt understrukits av bl a Dicer:

> "The concern may be with several industries rather than with only one. By lumping all the firms together, even in the fairly narrow range of regulated common carriers there may be a merging of several distinct production functions into one conglomerate that will be all but valueless, if not misleading, in determining the existence of economies of scale and the optimum size of the firm."[1]

Förekomsten av eventuella stordriftsfördelar bör därför studeras för olika delar av åkerinäringen, som var för sig har en så homogen produktion som möjligt.

Mot den bakgrunden är Bayliss & Edwards' undersökning den minst tillfredsställande av de studier som här presenterats. De undersökte nämligen inte om små och stora företag sysslar med olika typer av transporter och alltså i realiteten opererar på olika marknader. Vissa av deras resultat tyder emellertid på att så skulle vara fallet.

I ett senare arbete har Bayliss försökt klarlägga om olika transportmarknader uppvisar väsentligt olika storleksstruktur hos åkerierna. Han fann bl a att en större andel av de stora åkerierna än av de små koncentrerade sig på fjärrtrafik och att småföretagen, särskilt enbilsåkarna, framför allt sysslade med byggnads- och anläggningstransporter. Även om företag av olika storlek i viss utsträckning var specialiserade på olika marknader, visade det sig att alla storleksgrupper av åkerier var verksamma på alla de olika huvudtyperna av transportmarknader.[2]

De empiriska undersökningarna har haft olika uppläggning och inriktning och det är därför svårt att dra generella slutsatser utifrån deras resultat. Resultaten tyder dock inte på att styckkostnaderna vid produktionen av transporttjänster sjunker när fordonsparkens storlek ökar, utom för de allra minsta företagen. Konstant skalavkastning synes närmast gälla inom branschen, vilket innebär att det från kostnadssynpunkt sett inte är en nackdel att öka produktionsskalan. Man kan därför inte enbart utifrån kostnadsdata avgöra vilken marknadsstruktur man kan vänta sig att finna inom branschen. Andra faktorer, såsom förhållandena på efterfrågesidan och de statliga regleringarna, kan mot den bakgrunden tänkas ha stor betydelse för marknadsstrukturens utseende.

7.3 Efterfrågans inflytande på branschstrukturen

Efterfrågan på godstransporter är av en mycket heterogen karaktär. De traditionella måtten vikt och transportavstånd ger därför en ofullständig beskrivning av en konkret transportsituation. Mångsidigheten kommer fram om beskrivningen kompletteras med variabler som sändningsstorlek, avsändarens och mottagarens geografiska belägenhet, tidpunkten för transportens genomförande, graden av regelbundenhet samt speciella hanteringskrav med hänsyn till exempelvis köld

---

[1] Dicer [1971] s. 34.
[2] Bayliss [1973] s. 22—23. En studie av åkerinäringen på New Zealand visade detsamma, se King [1971].

eller värme. Därtill kommer de mer svårkvantifierbara servicevariablerna av typen punktlighet, pålitlighet, flexibilitet etc.

Den mångsidighet som utmärker efterfrågan på godstransporter skapar förutsättningar för specialisering på utbudssidan. Specialiseringen kan vara tekniskt betingad genom att det krävs specialfordon för att utföra vissa transporter, t ex av färdigblandad betong, fabriksnya bilar eller mjölk. Den kan också ha funktionell karaktär, varvid företagen specialiserar sig på exempelvis utlandstrafik eller uppsamling och distribution av gods till och från terminaler. Ett åkeri kan profilera sig även i andra avseenden, t ex genom att sälja transporttjänster som i högre grad än andra företags karakteriseras av punktlighet, snabbhet eller flexibilitet.

Möjligheterna till produktdifferentiering säger i och för sig inget om vad som skall betraktas som den optimala storleken på ett åkeri eller vilken företagsstruktur man kan vänta sig att finna inom branschen. Särskilt vad gäller transporter där serviceinslaget är stort, går det lätt att peka på faktorer som ur befraktarens synvinkel talar till förmån för såväl små som stora företag.

Ett annat karakteristiskt drag för efterfrågan på godstransporter är dess regelbundenhet, vilket hänger samman med hela produktions- och konsumtionssystemets uppbyggnad i det industrialiserade samhället. Sammansättningsbanden inom industrin behöver ett kontinuerligt tillflöde av material; massaindustrin slukar dagligen stora kvantiteter rundvirke och tidningstryckerierna kan inte lagra papper för mer än några dagars behov; bensinstationer måste få regelbunden påfyllning; livsmedelshallar och restauranger behöver leveranser dagligen; sopor och avfall måste transporteras bort regelbundet. Regelbundenheten utesluter inte svängningar i efterfrågan, under veckan, månaden eller året. Men det viktiga är att dessa variationer i efterfrågan i allmänhet kan förutses och fogas in i rutiner.

Transportköparna måste ha garantier för att leveranserna löper regelbundet, vilket måste ge dem starka incitament att sluta långtidsavtal med transportörer, såvida de inte väljer att utföra transporterna med en egen bilpark. Det är svårt att avgöra hur stor del av alla godstransporter som sker på långtidskontrakt av formell eller informell karaktär, eftersom det saknas undersökningar som belyser hur marknaderna i det avseendet fungerar. Det bör dock rimligen vara en mycket stor del och "dagsmarknaden" torde därför vara av begränsad omfattning. Den ringa omfattning som reklamen har inom åkerinäringen kan tolkas som ett tecken på detta.

Kravet från befraktarnas sida på regelbundna transporter kan antas ha effekter på branschstrukturen inom åkerinäringen på så sätt att åkeriföretagens storleksfördelning avspeglar transportköparnas. Stora industri-, handels- och byggnadsföretag är också stora transportköpare. För en befraktare kan det vara opraktiskt och förenat med stora kostnader att förhandla och sluta avtal med många transportörer. Ett avtal med *en* säljare av transporttjänster kan därför vara fördelaktigt, vilket ger ett stort åkeri konkurrensfördelar gentemot ett litet. Företeelsen "big business likes to deal with big business" skall inte ses enbart som ett sociologiskt fenomen utan kan ha en rent kostnadsbetingad förklaring.

På transportmarknaderna uppträder också ett stort antal små köpare. Om de

vänder sig till ett stort eller ett litet åkeri kan i och för sig tänkas vara egalt med hänsyn till de villkor vad gäller priser och service som erbjuds. Men det är möjligt att de av psykologiska skäl känner sig mer på jämställd fot med mindre åkerier och därför föredrar att utnyttja dessa framför i deras tycke opersonliga storföretag.

Liksom många andra marknader utmärks transportsektorn av stabila relationer mellan köpare och säljare. En befraktare använder kanske år efter år samme transportör och ofta svarar en eller ett par kunder för den dominerande delen av ett åkeriföretags intäkter.[1] I sådana fall kan åkeriet närmast betraktas som ett företags transportavdelning och gränsen mellan yrkesmässig trafik och firmabilstrafik blir i realiteten högst flytande. I vissa länder har dylik s k kontraktskörning till och med utgjort grunden för en särskild kategori av trafiktillstånd, t ex i Storbritannien fram till 1968 års Transport Act och i USA.

Som framgått av det tidigare ger varken transportefterfrågans heterogena karaktär eller dess regelbundenhet några klara indikationer på att stora åkerier har konkurrensfördelar gentemot små åkerier; det finns heller inte klara belägg för motsatsen. En faktor som däremot, allt annat lika, bör påverka åkeriföretagens storlek är efterfrågans absoluta storlek och geografiska fördelning.

Efterfrågan på godstransporter har geografiskt sett en mycket stor spridning och är grovt räknat proportionell mot befolkningens och industrins fördelning över landet. Huvuddelen av alla godsförflyttningar är vidare kortväga och sker i vårt land på avstånd under 50 km. Detta innebär att det i glesbygderna inte finns samma förutsättningar i form av godsunderlag som i storstäderna för stora åkeriföretag att växa fram; motsvarande gäller för övrigt inom buss- och taxitrafiken.

Som tidigare påpekats krävs ingen stor kapitalinsats för att producera lastbilstransporter. Den tekniska enheten utgörs av en lastbil, vars produktionskapacitet upp till en viss nivå är ganska flexibel. Därav följer att även mycket "tunna" marknader vad gäller godsunderlaget är tillräckliga som bas för ett åkeri. En efterfrågan på godstransporter med stor geografisk spridning, små absoluta volymer och korta transportavstånd skapar därför förutsättningar för många och små företag.

Även om efterfrågan visar stor geografisk spridning skulle man kunna tänka sig att stora företag kunde existera, uppbyggda på verksamhetsställen på flera orter i landet. Den typen av företag finns också inom svensk åkerinäring i form av de stora transportförmedlingsföretagen men för övrigt har företagen som regel en lokal marknad som enda bas. Huruvida utformningen och tillämpningen av de direkta regleringarna av den yrkesmässiga trafiken kan vara en bidragande orsak till detta kommer att diskuteras i följande avsnitt.

---

[1] Svenskt material som kvantitativt belyser denna företeelse saknas. En holländsk undersökning visade att åkeriföretagen i genomsnitt erhöll 45 % av intäkterna från en kund och 70 % från högst tre kunder. (Undersökningen refererad av H. J. Noortman i "Economic Criteria for Determining the Capacity of Goods Transport by Road", *Report of the eleventh ECMT Round Table on Transport Economics,* Paris, 1971, s. 23.)

7.4 De direkta regleringarnas effekter på branschstrukturen

Ett huvudsyfte med etableringskontrollen har varit att begränsa tillströmningen av nya åkerier. I de fall kontrollen varit effektiv har den sannolikt medfört att de redan etablerade företagen kunnat växa sig större än vad de skulle ha gjort på marknader utan regleringar. Särskilt vid tillståndsgivningssystem där behovsprövningen spelar en central roll kan man anta att existerande åkerier har lättare än de som vill in på marknaden att bevisa att det finns behov av ökad kapacitet. De etablerade företagen är väl informerade om de överväganden som ligger till grund för myndigheternas beslut; de känner spelreglerna bättre än den som första gången söker trafiktillstånd.

Att en restriktiv etableringskontroll påverkar åkeriföretagens storleksfördelning anser sig Meyer *et al.* ha fått belägg för genom att studera utvecklingen inom fjärrtrafiken i USA: "Without control of entry by the ICC, it is likely that the trucking industry would be even more unconcentrated".[1] James C. Nelson är av samma åsikt: ". . . in motor trucking, government entry control has limited the number of firms and encouraged large firms in spite of the small fixed investments and the negligible evidence that large firms were more efficient than small or medium-sized firms."[2] I Nederländerna, där den individuella behovsprövningen spelar en stor roll, har kapacitetstillväxten inom åkerinäringen sedan början av 1960-talet till helt dominerande del skett inom befintliga företag; därtill har de större åkerierna ökat sin marknadsandel på de mindre företagens bekostnad (se kapitel 6, avsnitt 6.4). Regleringarna torde även här ha påskyndat utvecklingen mot större företag. I Västtyskland minskade antalet fjärrtrafikåkerier från 12 200 år 1956 till 9 600 år 1974, vilket till stor del kan förklaras av kapacitetsbegränsningarna via kontingentsystemet.

Även för svenskt vidkommande finns det exempel på att etableringskontrollen lett till en koncentration av transportförsäljningen till ett fåtal företag, nämligen inom transportförmedlingsverksamheten. Som tidigare berörts i kapitel 3 (avsnitt 3.5) beslöt statens biltrafiknämnd i slutet av 1940-talet att tillstånd till transportförmedling borde ges endast till större företag och att verksamheten inte borde splittras på alltför många händer. Dessa principer har i praktiken inneburit att myndigheterna vid tillståndsgivningen prioriterat ASG och Bilspedition — de två stora företagen på dessa marknader. Potentiella konkurrenter har ända fram till början av 1970-talet praktiskt taget helt utestängts från marknaden. Transportförmedlingsverksamheten och den speciella företagsform den representerar behandlas utförligare i avsnitt 7.6.

Etablerings- och kapacitetskontrollen kan emellertid paradoxalt nog även ha bromsat utvecklingen mot färre och större företag. De svenska regleringarna av beställningstrafiken med lastbil torde ha verkat i den riktningen och följande omständigheter har därvid haft betydelse. För det första bygger många av bestämmelserna i 1940 års yrkestrafikförordning på föreställningen att yrkesmässig tra-

---

1 Meyer *et al.* [1964] s. 213.
2 Nelson, James C. [1965] s. 420.

fik är ett område väl lämpat för småföretagarverksamhet. Ett uttryck för detta är kravet på personlig lämplighetsprövning av den som skall bli trafikutövare, liksom bestämmelserna att trafiktillstånd kan utfärdas för juridisk person endast om särskilda skäl föreligger. För det andra har de direkta regleringarna skapat delmarknader inom lastbilstrafiken, dels via systemet med lokalområden, dels via förekomsten av individualiserade trafiktillstånd.[1]

I förarbetena till gällande bestämmelser om juridisk person som trafikutövare skymtar rädslan för att trafiktillstånden skulle koncentreras till ett fåtal innehavare, som därigenom skulle kunna få en monopolliknande ställning på transportmarknaderna.[2] Både från statsmakternas och åkerinäringens sida har man traditionellt hyst motvilja mot att "starka kapitalintressen" skulle komma in i branschen. Även på fackföreningshåll har man betraktat småföretagandet som det naturliga och riktiga inom den yrkesmässiga trafiken och strävat efter att chaufförer med många tjänsteår skulle få möjlighet att bli åkeriägare.[3] Vid slutet av 1960-talet förändrades emellertid Transportarbetareförbundets inställning på den punkten, och man vill numera att åkerinäringen skall bestå av stora företagsenheter.[4]

Lokalområdesbestämmelserna och de individualiserade trafiktillstånden har haft sin grund i strävandena att begränsa konkurrensen inom åkerinäringen och mellan denna och järnvägarna. De har däremot inte medvetet använts i syfte att påverka företagsstrukturen inom åkerinäringen. Den uppsplittring av lastbilstrafiken på delmarknader, som tillståndsgivningen medfört, har emellertid i praktiken utgjort ett hinder för företagen att söka sig nya marknader. Legaliseringen av delmarknader, som sällan varit rationellt avgränsade ur trafikteknisk eller trafikekonomisk synvinkel, kan dessutom ha bidragit till ett "revirtänkande" inom branschen; bevakning av att konkurrenterna följer detaljföreskrifterna i trafiktillstånden har blivit viktigare än ansträngningen att hitta nya marknader.

7.5 Åkeriernas storleksfördelning i vissa europeiska länder

Mot bakgrund av diskussionen i de föregående avsnitten om hur olika faktorer kan påverka marknadsstrukturen ges i det följande en kort översikt över åkeriernas storleksfördelning i vissa europeiska länder. Urvalet av länder har betingats av möjligheterna att någorlunda lätt få fram statistiska uppgifter. Att för olika länder få uppgifter för ett och samma år har inte varit möjligt, men den omständigheten torde inte i någon högre grad minska jämförbarheten.

I tabell 7:1 redovisas *åkeriernas* fördelning på olika storleksklasser, varvid storleken mäts med antalet bilar per åkeri. Uppgifterna i tabell 7:1 verifierar det tra-

---

[1] I *SOU* 1975:66 har 1972 års trafikpolitiska utredning föreslagit att särbestämmelserna för juridisk person och systemet med lokalområden avskaffas.
[2] *SOU* 1944:39, s. 4.
[3] Detta har framför allt gällt inom taxitrafiken, där den hävdvunna principen varit den att den till tjänsteåren äldste lämplige föraren skulle ha företrädesrätt till ett nytt trafiktillstånd (*SOU* 1971:34, s. 67 ff). Denna s k äldsteförareprincip har inte i lika stor utsträckning tillämpats inom lastbilstrafiken.
[4] Se exempelvis Transportarbetareförbundets yttrande av den 22 juni 1971 över yrkestrafikutredningens betänkande, SOU 1971:34.

Tabell 7:1. *Åkeriföretagen fördelade på storleksklasser i olika länder*
Procent

Antal bilar per åkeri	Sverige	Danmark	Norge	Nederländerna	Storbritannien	Västtyskland (fjärrtrafik)
	1974	1968	1967	1973	1969	1970
1	70,8	54,6	88,5	39,7	48	39,2
2— 5	23,5	39,6	10,9	40,6	34	51,4[d]
6—10	3,5	}	0,5	10,5[a]	9	5,8[e]
11—15	1,0	} 5,8	} 0,1	4,6[b]	3	} 3,6
16—	1,2	}	}	4,6[c]	6	}
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100,0
Antal åkerier	20 742	9 305	9 819	11 137	51 900	9 614

Anm. och källor: Se tabell 7:2.

Tabell 7:2. *Lastbilsbeståndet i olika länder fördelat på åkerier av olika storlek*
Procent

Antal bilar per åkeri	Sverige	Danmark	Norge	Nederländerna	Storbritannien	Västtyskland (fjärrtrafik)
	1974	1968	1967	1973	1969	1970
1	33,0	24,4	73,6	9,1	10	12,8
2— 5	30,0	46,2	21,1	28,8	21	50,7[d]
6—10	12,1	}	2,7	17,1[a]	13	15,2[e]
11—15	5,9	} 29,4	0,8	12,1[b]	9	} 21,3
16—	19,0	}	1,8	32,9[c]	47	}
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100,0
Antal bilar	44 501	20 839	11 818	48 503	215 000	29 487

Anm. [a] storleksklassen 6— 9 [d] storleksklassen 2— 6
[b] „ 10—14 [e] „ 7—10
[c] „ 15—

Källor:

Sverige: Svenska Åkeriförbundet, Stencil U 1975:11.
Danmark: Danmarks statistik: *Statistiske Efterretninger,* Nr 57, 1972, Tabel 2.
Norge: Sønstegård, Ø., *Leiebilnæringen* (Transportokonomisk institutt, stencil 1970), Tabell 2 och 2b.
Nederländerna: *Wegvervoer in cijfers 1974/75* (NOB Wegtransport).
Storbritannien: *Highway Statistics 1969,* Table 51, (Ministry of Transport).
Västtyskland: *Verkehrswirtschaftliche Zahlen 1974* (Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs).

ditionella påståendet att branschen till helt dominerande del består av småföretag — här definierade som åkerier med högst 5 bilar per åkeri. I samtliga redovisade länder utom Storbritannien och Nederländerna hade över 90 % av företagen högst 5 bilar. Det bör observeras att uppgifterna för Västtyskland avser endast fjärrtrafikåkerier; om övriga åkerier — ca 75 000 huvudsakligen en- och tvåbilsåkerier — inkluderats, skulle småföretagens dominans ha blivit långt mer markerad.

Tabell 7:1 ger emellertid en överdriven bild av småföretagens roll på transportmarknaderna. De medelstora och större företagen är få till antalet, men deras andel av det totala bilbeståndet är långtifrån obetydlig. Detta framgår av tabell 7:2, som visar *bilbeståndet* fördelat på åkerier av olika storlek. I vårt land har endast 2 % av företagen en bilpark på mer än 10 bilar, men dessa åkerier svarar för 25 % av det totala bilbeståndet inom åkerinäringen. I Nederländerna är motsvarande andelar 9 respektive 45 %, och i Storbritannien ägde år 1969 9 % av företagen inte mindre än 56 % av bilbeståndet.

Om vi bortser från Västtyskland, eftersom storleksstrukturen där kan belysas enbart med data för fjärrtrafikföretagen, kan man av tabellerna 7:1 och 7:2 utläsa en klar skillnad mellan å ena sidan de skandinaviska länderna och å andra sidan Storbritannien och Nederländerna. I Skandinavien spelar småföretagen relativt sett en mycket större roll än i de två senare länderna. Kan detta vara betingat av att de direkta regleringarna av åkerinäringen är utformade på olika sätt i dessa länder?

Vad gäller de skandinaviska länderna hade Danmark fram till den 1 april 1974 ingen etablerings- och kapacitetskontroll av den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Till skillnad mot i Sverige och Norge rådde praktiskt taget helt fri etableringsrätt.[1] Den bild av de danska åkeriföretagens storleksfördelning som ges i tabellerna 7:1 och 7:2 är därför ett exempel på hur företagsstrukturen ser ut i ett land där åkerinäringen inte varit föremål för direkta regleringar. Med hänsyn till att etableringshindren är låga, när direkta regleringar av branschen inte förekommer, är det inte förvånande att småföretagen svarar för en mycket stor del av både företags- och bilbeståndet i Danmark.

I Norge dominerar småföretagen i ännu större utsträckning än i Danmark och Sverige, trots att den fria etableringsrätten varit starkt kringskuren. Detta torde förklaras av det speciella sätt på vilket tillståndsgivningen bedrivits. I Norge har parollen varit "en man — en bil"[2]

Som framgår av kapitel 6 (avsnitt 6.4) fungerar det holländska tillståndsgivningssystemet i praktiken — dock inte formellt — på sådant sätt att det är lättare för etablerade åkerier att öka sin kapacitet än för nya företag att komma in på marknaden. Nyetableringen av åkerier har under en lång följd av år varit utomordentligt liten; sedan mitten av 1960-talet har totala antalet åkerier till och med minskat något, från ca 12 000 år 1966 till ca 10 800 år 1974. Det faktum att medelstora och större åkerier har en avsevärt större marknadsandel i Nederländerna än i Skandinavien kan därför vara betingat av skillnader i de direkta regleringarna.

Företagens och bilbeståndets relativa fördelning på storleksklasser i Storbritannien liknar i hög grad den i Nederländerna. Det bör observeras att uppgifterna för Storbritannien i tabellerna 7:1 och 7:2 avser läget år 1969, dvs innan 1968 års

---

[1] Som en följd av 1973 års *Lov om godstransport med motorkøretøjer* infördes den 1 april 1974 ett tillståndsgivningssystem som har stora likheter med det som för närvarande (1976) gäller i Sverige.
[2] Hiorth [1969] s. 39.

Transport Act till fullo hade trätt i kraft; det är alltså det gamla "carriers' licensing system" som kommer till uttryck i storleksfördelningen, inte det nya "operators' licensing system". Ett betydelsefullt inslag i de brittiska regleringarna före 1968 års Transport Act var utfärdandet av individualiserade trafiktillstånd, varigenom en stor mängd delmarknader skapades (se avsnitt 6.3). För den som ville in på marknaden var det oftast nödvändigt att ange en ganska snäv inriktning på den tilltänkta transportverksamheten. Denna praxis vid tillståndsgivningen skulle kunna tänkas ha lett till att en stor mängd småföretag bildades, men av tabell 7:1 framgår att andelen småföretag var i stort sett densamma som i Nederländerna.

I förhållande till övriga länder ägs i Storbritannien en mycket stor del, 47 %, av det totala bilbeståndet av åkerier med en bilpark på mer än 15 bilar. Denna höga andel beror delvis på förekomsten av ett litet antal mycket stora företag. Hit hör bl a gruppen statligt ägda åkerier, som år 1969 hade sammanlagt ca 29 000 lastbilar, fördelade på ett 50-tal dotterbolag till National Freight Corporation.[1] Den största privata åkerikoncernen, Transport Development Group, hade ca 100 dotterföretag med sammanlagt ca 5 000 bilar.

Som framgått av det tidigare tycks det finnas ett visst samband mellan utformningen av de direkta regleringarna och åkeriföretagens storleksfördelning i olika länder. Länder med en liberal tillståndsgivning, exempelvis Sverige, har en mindre andel medelstora och större företag än länder med en mer restriktiv etableringskontroll, t ex Nederländerna och Västtyskland (fjärrtrafiken). Men det finns också exempel på länder med restriktiv tillståndsgivning och samtidigt en mycket stor andel småföretag, såsom Norge.

De skillnader i storleksstrukturen som framträder i tabellerna 7:1 och 7:2 har emellertid inte bara med de direkta regleringarna att göra. En faktor, som uppenbarligen måste spela en stor roll, är efterfrågans absoluta storlek och geografiska fördelning. Norge är ett glesbefolkat land med få större befolkningsagglomerationer och detsamma gäller Sverige. Marknadsförutsättningarna för uppkomsten av ett stort antal större företag är därmed väsentligt annorlunda än i exempelvis Nederländerna och Storbritannien. För Nederländernas del utgör bl a den omfattande internationella godstrafiken över landets hamnar en viktig förutsättning för framväxten av större åkerier. Med hänsyn till förhållandena på efterfrågesidan är det anmärkningsvärt att man finner en så stor andel småföretag inom den västtyska fjärrtrafiken.

De jämförelser som här gjorts av åkeriernas storleksfördelning i vissa länder leder närmast till slutsatsen att företagsstrukturen i ett enskilt land betingas av speciella traditioner på tillståndsgivningens område, särdrag i etablerings- och kapacitetskontrollens utformning och av förhållandena på efterfrågesidan. Utan en

---

[1] Det omfattande statliga engagemanget i den brittiska åkerinäringen har sina rötter i 1947 års Transport Act, som ledde till en nationalisering av ca 3 800 åkerier, huvudsakligen sysselsatta i fjärrtrafik. År 1952 hade den statliga åkerikoncernen British Road Services ca 42 000 lastbilar. Genom denationaliseringen i början av 1950-talet minskade detta antal kraftigt, men när denna upphörde år 1956 fanns fortfarande ca 16 000 lastbilar kvar i statlig ägo. Under 1960-talet expanderade den statliga åkerikoncernen avsevärt genom köp av privata åkerier.

mer ingående analys är det inte möjligt att rangordna dessa faktorers inverkan på företagsstrukturen.

7.6 Den svenska åkerinäringens organisation och struktur

Bilägande och transportsäljande företag

Yrkesmässig lastbilstrafik utövades vid årsskiftet 1974/75 av ca 20 700 åkerier, som tillsammans ägde ca 44 500 lastbilar (inkl traktorer). Av tabell 7:1 framgår att flertalet av dessa åkerier var mycket små; ca 94 % av företagen hade en bilpark på endast 1—5 bilar. Dessa uppgifter, liksom tidigare i detta kapitel presenterade data, avser de *bilägande* företagens storleksfördelning. Antalet bilägande företag är emellertid inte detsamma som antalet *transportsäljande* företag; alla åkerier uppträder inte individuellt på de olika transportmarknaderna. En av förklaringarna till detta är den samverkan mellan bilägande företag som sker i form av kollektivt ägda transportsäljande företag. Den kollektiva transportförsäljningen sker huvudsakligen genom

(1) lastbilscentraler
(2) transportförmedlingsföretag
(3) lokalt eller regionalt verksamma företag som bildats för speciella transportåtaganden ("specialföretag").

En åkare, som ej säljer sina tjänster i egen regi, kan låta transportförsäljningen ske uteslutande i en av dessa former. Det är emellertid inte ovanligt att försäljningen sker i blandad regi. En åkare med exempelvis fem bilar kan ha ett transportöravtal med ett transportförmedlingsföretag för två av dessa bilar, medan de övriga tre erhåller köruppdrag via en lastbilscentral. Andra kombinationer förekommer också; en åkare kan sälja vissa transporter i egen regi, andra via ett specialföretag.

Lastbilscentralerna

En lastbilscentral är ett producentkooperativt företag med enskilda åkeriägare som delägare. Associationsformen är vanligen ekonomisk förening. Bilarna ägs inte av lastbilscentralen, utan delägarna ställer sina produktionsresurser i form av fordon och arbetskraft till lastbilscentralens förfogande. Lastbilscentralen fungerar inte bara som ett beställnings- och förmedlingskontor för transporter, utan delägarna har som regel överlåtit all transportförsäljning till det gemensamma företaget, som gentemot befraktarna uppträder som förhandlings- och avtalsslutande part.

De första lastbilscentralerna bildades i slutet av 1920-talet som frivilliga sammanslutningar av åkeriägare för att ordna gemensamma beställningskontor. Under 1930-talet började åkerinäringens riksorganisationer bygga upp ett system av ordercentraler över hela landet. Dessa strävanden att organisera trafikutövarna bottnade i en önskan att åstadkomma en fastare prisbildning och en höjning av yrkesstandarden inom den på många småföretag splittrade branschen. Dessa initiativ till självsanering och intern branschrationalisering var i viss mån också motåtgärder mot de statliga initiativ inom området som då diskuterades.

Åkarnas riksorganisation såg på den tiden helst att myndigheterna föreskrev organisationsplikt, dvs att med innehav av trafiktillstånd skulle följa skyldighet att vara ansluten till en ordercentral.[1] Lagstiftaren tillgodosåg emellertid inte dessa önskemål om en fullständig kartellisering av branschen. Flera statliga trafikutredningar under 1930-talet föreslog dock ett slags legalisering av ordercentralsystemet genom att tillståndsgivande myndighet skulle kunna förordna att en åkare skulle vara skyldig att ansluta sig till av myndighet godkänd "förening av utövare av yrkesmässig trafik". En bestämmelse med det innehållet infördes i 1940 års yrkestrafikförordning (24 §) och den gäller fortfarande (1976). Om man bortser från förhållandena under andra världskriget, då anslutning till auktoriserad lastbilscentral var obligatorisk för varje trafikutövare, har tillståndsmyndigheterna aldrig tillgripit tvångsanslutning till lastbilscentral enligt 24 § YTF.

1963 års transportpolitiska beslut blev ett viktigt incitament för åkerinäringen att se om sitt hus för att få en effektiv organisation och försäljning av sina transporttjänster inför den väntade ökade konkurrensen på transportmarknaderna. Det viktigaste inslaget i det handlingsprogram som Svenska Lasttrafikbilägareförbundet (numera Svenska Åkeriförbundet) antog på sin kongress år 1963 syftade till att stärka lastbilscentralernas ställning. De borde, ansåg man, förändras från förmedlings- och beställningskontor till transportsäljande företag. En sådan utveckling har också ägt rum. Allt fler lastbilscentraler har ombildats till helcentraliserade företag, där all transportförsäljning och fakturering sker via centralen; den enskilde medlemmen har enligt stadgarna inte rätt att själv sluta avtal om transportuppdrag. Samtidigt har antalet lastbilscentraler minskat genom fusioner från drygt 400 vid början av 1960-talet till 280 vid årsskiftet 1974/75.

Av de 280 lastbilscentraler som fanns vid årsskiftet 1974/75 hade 251 företagsformen ekonomisk förening; de övriga 29 drevs i form av aktiebolag. Även om det formellt sett finns skillnader mellan dessa två företagsformer, är det i praktiken knappast så vad gäller transportförsäljningen eller verksamheten i övrigt; även då aktiebolagsformen valts, ägs fordonen av aktieägarna.

Av de 251 ekonomiska föreningarna hade 180 antagit stadgar om "leveransplikt", dvs delägarna hade förbundit sig att låta alla transportåtaganden ske via lastbilscentralen. Dessa centraler jämte de som drivs som aktiebolag brukar benämnas helcentraliserade företag. Begreppet helcentraliserad är emellertid inte entydigt till sin innebörd. I vissa lastbilscentraler respekteras leveransplikten fullt ut av samtliga delägare, i andra inte. Vad gäller dimensioneringen av medlemmarnas fordonspark är det i vissa helcentraliserade företag praxis att ledningen har medbestämmanderätt, i andra bestämmer den enskilde medlemmen helt självständigt. Det finns alltså stora skillnader mellan olika lastbilscentraler vad gäller graden av centralisering, delägarnas lojalitet gentemot det gemensamma företaget och affärsledningens auktoritet och förmåga att styra företagets verksamhet.

Den genomsnittliga lastbilscentralen hade vid årsskiftet 1974/75 37 delägare,

---

[1] Skrivelse av den 26 augusti 1938 från Svenska Lasttrafikbilägareförbundet till 1936 års trafikutredning. (Citerad i *SOU* 1938:59, s. 241 ff.)

Tabell 7:3. *Antalet lastbilscentraler i olika storleksgrupper, deras genomsnittliga antal bilar och delägare samt omsättning 1974/75*

Antal bilar per lbc	Antal lbc	Genomsnitt per lastbilscentral		
		Antal bilar	Antal delägare	Omsättning i milj kr
1—24	52	16	13	2,5
25—49	100	35	25	5,6
50—99	87	68	43	10,4
100—	41	162	91	22,6
Totalt	280	60	37	9,0

Källa: Svenska Åkeriförbundet, Stencil U 1975:11.

60 lastbilar och en omsättning på ca 9 milj kr (exkl varuförsäljning m m). Bakom dessa medeltal döljer sig emellertid stora individuella skillnader, vilket framgår av tabell 7:3. Av de 280 lastbilscentralerna hade 52 färre än 25 bilar, medan 41 hade över 100 bilar. De största lastbilscentralerna i landet är Sundfrakt i Sundsvall och Jämtfrakt i Östersund, vardera med ca 300 lastbilar och en omsättning på ca 50 milj kr år 1974.

De flesta lastbilscentraler äger direkt eller via dotterbolag grustag, betongstationer, lastapparater, mobilkranar m m. Av lastbilscentralernas totala omsättning år 1974, som uppgick till ca 3 miljarder kr, hänförde sig ca 16 % till sidoverksamhet av detta slag. Lastbilscentralerna äger även lastbilar — sammanlagt ca 800 år 1974 — som framför allt sysselsätts i sidoverksamheten och därmed registreras som firmabilar.

Ca 50 % av landets åkerier var vid årsskiftet 1974/75 anslutna till lastbilscentralerna och dessa hade sammanlagt ca 38 % av totala antalet åkarbilar. De åkerier som tillhör lastbilscentraler har således mindre genomsnittlig storlek än de som står utanför. Lastbilscentralernas marknadsandel varierar starkt mellan olika delar av landet. Detta framgår av tabell 7:4, som bl a redovisar deras andel av totala antalet åkarbilar i olika län. Lastbilscentralernas marknadsandel är högst i Uppsala län, i Kronobergs län, på Gotland, i Koppparbergs län och i Norrlandslänen. I storstadslänen däremot har lastbilscentralerna inte samma dominerande ställning och inte heller i Jönköpings, Kalmar, Blekinge och Kristianstads län.

Lastbilscentralernas transportverksamhet är huvudsakligen av lokal karaktär. Grus- och schakttransporter sysselsätter i genomsnitt ca 50 % av bilparken. Renhållningstransporter, sandning, plogning, petroleumtransporter och distributionskörningar är också betydelsefulla arbetsområden. Många lastbilscentraler är ombud för något av de stora transportförmedlingsföretagen, men endast en liten del av de till lastbilscentralerna anslutna bilarna är engagerade i fjärrtrafik. Eftersom transporterna i stor utsträckning är knutna till verksamheter med stora säsong- och konjunktursvängningar i efterfrågan har svårigheterna att få en jämn sysselsättning för bilparken ofta varit ett problem för lastbilscentralerna.

Tabell 7:4. *Antalet lastbilscentraler, deras bilantal och marknadsandel i olika län 1974/75*

Län	Antal lastbilscentraler		Antal lbc-bilar		Antal lbc-bilar i % av samtliga åkarbilar
	Totalt	därav helcentraliserade	Totalt	därav i helcentraliserade lbc	
AB	19	15	1 326	1 092	17,9
C	1	—	650	—	66,3
D	10	7	546	491	45,5
E	16	15	924	826	50,2
F	6	4	439	250	28,7
G	9	7	641	573	61,6
H	11	11	428	428	33,6
I	1	1	107	107	82,8
K	4	3	157	134	19,9
L	13	8	589	368	30,7
M	15	11	988	798	27,0
N	10	7	490	422	38,8
O	16	11	1 100	875	25,0
P	19	13	1 074	692	43,9
R	16	10	636	352	44,4
S	13	7	832	574	43,9
T	9	7	628	542	40,5
U	4	4	424	424	35,4
W	21	19	750	724	62,6
X	13	9	725	679	48,5
Y	15	12	949	853	58,8
Z	6	5	551	514	65,9
AC	17	14	881	799	62,0
BD	16	9	984	522	53,1
Totalt	280	209	16 819	13 039	37,9

Källa: Svenska Åkeriförbundet.

Transportförmedlingsföretagen

I kapitel 3 redovisades vad som i yrkestrafikförordningens mening är att betrakta som transportförmedling och skälen till att statsmakterna lagstiftningsvägen reglerat denna verksamhet. Vidare behandlades hur tillämpningen av yrkestrafikförordningens bestämmelser på ett tidigt stadium fick avgörande betydelse för transportförmedlingens framtida organisation och utveckling. Det finns därför ingen anledning att på nytt beröra den historiska och transportpolitiska bakgrunden till dagens transportförmedlingsföretag. En av slutsatserna i kapitel 3 förtjänar dock att upprepas, nämligen att den företagsstruktur som i dag finns inom fjärrtrafiken med lastbil, till huvudsaklig del är ett resultat av myndigheternas praxis vid tillståndsgivningen och branschens inflytande på denna.

Transportförmedlingen domineras av tre stora företag, AB Svenska Godscentraler (ASG), AB Godstrafik & Bilspedition (Bilspedition) och Frigoscandia/Fraktarna. ASG ägs till 67,5 % av SJ och deras dotterbolag GDG Biltrafik AB; övriga aktier innehas av rederier och ASG-transportörer. I Bilspedition ligger aktiemajoriteten hos åkerinäringens organisationer och övriga aktier ägs bl a av industriföretag, speditörer och rederier. Fraktarna Godstransport AB är ett helägt dotterbolag till Frigoscandia AB, ett företag som ingår i Malmrosgruppen. De här

nämnda företagen innehar den helt dominerande delen av antalet utfärdade transportförmedlingstillstånd enligt 33 § YTF.

Som framgår av kapitel 3 är YTF:s definition av begreppet transportförmedling av mycket speciell karaktär och historiskt betingad. Bestämmelserna om transportförmedlingstillstånd utgör inte en funktionell avgränsning av viss typ av transporter. Koncessionspliktig transportförmedling i YTF:s mening är ett långt snävare begrepp än vad man i allmänt språkbruk menar med förmedling av transporter. Detta bör hållas i minnet när transportförmedlingsföretagens organisation och struktur i det följande behandlas.

ASG:s och Bilspeditions verksamhet och organisation är i stort sett likartad. De båda företagen sysslar huvudsakligen med långväga lastbilstransporter, varvid transporter av styckegods spelar en stor roll. Till skillnad mot Bilspedition använder sig ASG i viss utsträckning av SJ för sina transporter. Företagens verksamhet är av riksomfattande karaktär och de utför regelbundna, oftast tidtabellsstyrda, transporter mellan ett stort antal orter i landet. På dessa orter finns försäljningskontor, som ägs av transportförmedlingsföretagen, eller ombud samt terminalanläggningar för omlastning och magasinering av gods. Genom dotterbolag eller ombud i andra länder har det svenska linjenätet en internationell anknytning; utlandstrafiken har för båda företagen sedan slutet av 1960-talet varit en starkt expanderande gren av rörelsen.

Transportförmedlingsföretaget svarar för transportförsäljningen och trafikuppläggningen vad gäller linjenät, körplaner etc. Transporterna sker med bilar ägda av åkare, som har långfristiga transportöravtal med transportförmedlingsföretaget. Det karakteristiska för den fjärrtrafik som bedrivs av ASG, Bilspedition och Frigoscandia/Fraktarna är således att transportförmedlingsföretaget säljer transporter och organiserar trafiken, medan en stor mängd åkeriföretag ställer produktionsresurser i form av bilar och arbetskraft till förmedlingsföretagets förfogande för själva transportfunktionen.

Vid årsskiftet 1974/75 hade både ASG och Bilspedition försäljningskontor eller ombud med godsterminaler på ca 130 orter i landet. På de flesta av dessa orter var båda företagen representerade. Godsterminalerna är sammanknutna i ett linjenät som för vardera företaget omfattar ca 1000 ortsrelationer med regelbunden trafik, dvs minst två turer per vecka. Som komplement till dessa fjärrtrafiklinjer finns s k kretstrafik och lokaltrafik. Dess funktion är att hämta och distribuera styckegods till och från terminalerna. I trafikuppläggningen spelar terminalerna en betydelsefull roll, men det bör påpekas att av den totalt transporterade godsmängden omlastas endast en liten del på terminalerna; huvuddelen av godset lastas direkt på fjärrbilarna hos avsändarna och går utan omlastning till mottagarna.

ASG, Bilspedition och Frigoscandia/Fraktarna sysselsatte år 1975 sammanlagt ca 6 400 bilar. Bilarnas fördelning på trafikslag redovisas i tabell 7:5.

Som framgår av tabell 7:6, där ASG:s och Bilspeditions fjärrtrafiktransportörer fördelats efter storlek och bilinnehav, är det i utpräglad grad småföretag som på detta sätt är engagerade i fjärrtrafiken. Inte mindre än 60 % av transportörerna

Tabell 7:5. *Antalet lastbilar sysselsatta inom ASG, Bilspedition och Frigoscandia/Fraktarna fördelat på trafikslag år 1975*

Trafikslag	ASG	Bilspedition	Frigoscandia/ Fraktarna	Summa
Inrikes fjärrtrafik	1 667	1 567	550	3 784
„ kretstrafik	445	428	107	980
„ lokaltrafik	645	403	41	1 089
Utlandstrafik	315	225	25	565
Summa	3 072	2 623	723	6 418

Anm.: Antalet lastbilar i utlandstrafik avser svenska bilar.

Källa: Uppgifter från respektive företag.

hade år 1975 högst 2 fjärrtrafikbilar. Det bör observeras att transportörerna här storleksgrupperats efter innehav av fjärrtrafikbilar. De kan i vissa fall äga även andra fordon, för vilka transportförsäljningen sker i egen regi eller via lastbilscentral. De åkare som kör för ASG och Bilspedition är organiserade i ASG-Transportörernas Förening respektive Bilspeditions Transportörförening.

Både ASG och Bilspedition har under senare år sökt diversifiera verksamheten genom att inte bara sälja transporter utan även transporter plus lagerhållning eller lagerhållning plus distribution. För det ändamålet har man i anslutning till vissa terminaler investerat i lagerbyggnader.

Specialföretagen

Med specialföretag avses här sammanslutningar av åkerier med verksamheten inriktad på transporter av speciella varuslag, vanligen skogs- och lantbruksprodukter men även petroleumprodukter, grus och betong. Dessa företag arbetar som regel länsvis och drivs i aktiebolagsform. Aktierna innehas i allmänhet av länets åkeriförening, i vissa fall av enskilda åkare. I dessa företags namn ingår ofta ordet Åkeriservice AB (t ex Västernorrlands Åkeriservice AB, Åkeriservice i Örebro län AB), men andra namn, som inte heller säger mycket om verksamhetens art, förekommer också (t ex Skåneåkerier AB, Falu Skogstransportområde).

Specialföretagen förhandlar och sluter i allmänhet också avtal om större trans-

Tabell 7:6. *ASG:s och Bilspeditions fjärrtrafiktransportörer fördelade på storleksklasser 1974/75*.

Antal fjärrtrafikbilar per transportör	Transportörer		Bilar	
	Antal	%	Antal	%
1	458	38,8	458	14,2
2	256	21,7	512	15,7
3	131	11,1	393	12,2
4 och däröver	336	28,4	1 865	57,9
Totalt	1 181	100,0	3 228	100,0

Källa: Uppgifter från respektive företag.

portåtaganden och har därvid stora transportköpare som motpart, t ex skogsbolag, oljebolag och jordbrukskooperativa företag. Vissa specialföretag fungerar inte enbart som förhandlingsombud för en grupp åkare utan svarar även för transportledning m m inom ramen för ett större transportåtagande. Specialföretagen konkurrerar inte med lastbilscentralerna utan bör ses som komplement till dessa. En enskild åkare kan vara delägare i både en lastbilscentral och ett specialföretag. På vissa håll i landet där specialföretag inte förekommer, utövar lastbilscentralerna samma funktion som ett specialföretag.

Sedan slutet av 1960-talet har specialföretagen fått ökad spridning i landet. De utgör, liksom lastbilscentralerna, ett exempel på hur många och små bilägande företag tillsammans uppträder som stora transportsäljande enheter i syfte att bilda en motvikt mot koncentrationen på befraktarsidan. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna undersökning kartlägga omfattningen av specialföretagens verksamhet i olika delar av landet. Ett par exempel på denna typ av kollektivt ägda företag skall emellertid lämnas.

Västra Svealands Virkesfrakt AB (VSV) är ett företag som ägs av åkeriföreningarnas servicebolag i Värmlands, Kopparbergs, Örebro och Älvsborgs län och har huvudkontoret i Karlstad. Ca 130 åkare med sammanlagt ca 150 skogsbilar kör för VSV, som uteslutande sysslar med virkestransporter grundade på långtidsavtal. Billerud och Uddeholm är de största transportköparna. Omsättningen uppgick till ca 50 milj kr år 1975. Befraktarna upprättar transportplaner som anger hur stor kvantitet och vilket slags virke som de vill ha från olika geografiska områden. VSV har ansvaret för transportledningen och dirigerar bilarna så att transportbeställningarna verkställs med minsta möjliga resursinsats.

Träfrakt AB är också ett kollektivt ägt skogstransportföretag och har Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar och Blekinge län som verksamhetsområde. Huvudkontoret ligger i Växjö. Åkeriföreningarna i de nämnda länen äger bolagets aktier. Ca 220 åkerier med sammanlagt ca 280 skogsbilar är anslutna till Träfrakt via respektive åkeriförening. Företaget sysslar huvudsakligen med kalkyl- och utredningsarbeten samt förhandlar med större befraktare som Munksjö AB och Södra Sveriges Skogsägares Förbund. Vidare arbetar företaget som konsult åt skogsbilägarna i fordonstekniska frågor. Till skillnad mot VSV är Träfrakt endast i undantagsfall ett transportåtagande företag.

Marknadskoncentrationen

Definitions- och mätproblem

I kapitel 5 redovisades hur antalet *bilägande* företag och dess fördelning på storleksklasser förändrats sedan mitten av 1950-talet (se tabellerna 5:11—13). Därvid konstaterades att även om småföretagen (åkerier med 1—5 bilar) dominerar antalsmässigt sett och tillsammans har över hälften av bilbeståndet i yrkesmässig trafik, har deras relativa betydelse successivt minskat. Framför allt de större bilägande företagen (i detta sammanhang åkerier med fler än 15 bilar) har sedan mitten av 1950-talet ökat sin andel av bilparken.

Samma tendenser torde ha gällt även för de *transportsäljande* företagens ut-

veckling. Bristen på statistiskt material medför emellertid att utvecklingen inte kan belysas kvantitativt på samma sätt som för de bilägande företagen. Det finns dock mycket som talar för att även transportförsäljningen koncentrerats till större enheter. De två stora transportförmedlingsföretagen ASG och Bilspedition har under en lång följd av år visat en mycket snabb expansion i förhållande till branschen som helhet. Under 1970-talet har dessutom en tredje storföretagsgrupp (Frigoscandia/Fraktarna) fått ett starkt fotfäste på fjärrtrafikmarknaderna. För lastbilscentralernas del har utvecklingen gått mot färre och större centraler. Som komplement till dessa har specialföretag bildats, varigenom säljarkoncentrationen ökat ytterligare.

I det följande skall ett försök göras att belysa den aktuella marknadskoncentrationen vad gäller försäljningen av transporttjänster. Syftet är främst att få en uppfattning om hur stor andel av transportförsäljningen som de största företagen svarar för på olika marknader. Därvid stöter man emellertid omedelbart på följande definitions- och mätproblem:

(1) Hur skall begreppet marknad definieras?
(2) Hur skall begreppet transportsäljande företag definieras?
(3) Vad skall man använda som mått på ett transportsäljande företags storlek?
(4) Vad skall betraktas som ett storföretag inom branschen?

Begreppet marknad. Yrkestrafikförordningens bestämmelser om lokalområden innebär att landet som helhet inte utgör en marknad för den som innehar ett tillstånd till yrkesmässig lastbilstrafik. Endast transporter inom eller till och från det egna lokalområdet är tillåtna. Ett åkeri i Norrköping kan t ex inte transportera gods mellan Jönköping och Malmö. Det enskilda åkeriet kan således inte konkurrera om transportuppdrag med alla andra åkerier i landet. De direkta regleringarna har skapat geografiska delmarknader, som i allmänhet består av de olika länen. Det är därför motiverat att betrakta varje län som en separat marknad för lastbilstransporter och detta kommer att göras i det följande.

Även *inom* länen finns emellertid delmarknader. De transporttjänster som olika åkerier producerar är inte identiska eller nära substitut från transportköparens synpunkt sett. Även om olika slag av lastbilstransporter bygger på i grunden samma teknologi, kan inte vilken lastbil som helst användas för vilka transporter som helst. Det går inte att köra rundvirke med en tankbil, och transporter av djupfrysta livsmedel kräver specialutrustade fordon. Av rent tekniska skäl finns det alltså ett antal olika marknader för lastbilstransporter. Den växande andelen specialfordon är ett tecken på att antalet delmarknader av detta slag ökat. Den tendensen torde knappast ha motverkats av att tekniken med utbytbara lastbärare av olika slag samtidigt visat en snabb utveckling. Genom bristen på statistiskt material har det tyvärr inte varit möjligt att här närmare belysa koncentrationsgraden inom länen på marknader som skiljer sig från varandra i bl a transporttekniskt avseende.

I det följande kommer också *landet som helhet* att betraktas som en marknad. Skälet till detta är att det finns ett antal transportsäljande företag med riksomfat-

tande verksamhet. I sin trafikuppläggning är dessa företag visserligen bundna av de lokalområdesbestämmelser som gäller för de fordon de utnyttjar, men genom sin huvudsakliga inriktning på fjärrtransporter planerar och agerar de med utgångspunkt från att landet som helhet utgör marknaden.

Begreppet transportsäljande företag. För en mycket stor del av landets åkerier sammanfaller begreppet transportsäljande och begreppet bilägande företag. Dessa åkerier utgör fristående juridiska enheter och fungerar som självständiga planerings- och beslutsenheter i ekonomiskt avseende. Problemet att definiera begreppet transportsäljande företag är närmast knutet till företag av typen transportförmedlingsföretag, lastbilscentraler och specialföretag. Skall företag med riksomfattande verksamhet, såsom ASG och Bilspedition, räknas som *ett* företag eller skall deras regionala försäljningsenheter betraktas som självständiga företag? Huvuddelen av försäljningen sker via de regionala enheterna, men all trafikplanering samt förhandlingar och avtal med större kunder sköts på central nivå.

Med hänsyn till hur planerings- och beslutsfunktionerna är uppbyggda i dessa företag, finns det skäl som talar för både den ena och den andra redovisningsprincipen. I det följande kommer vart och ett av de rikstäckande företagen (ASG, Bilspedition, Frigoscandia/Fraktarna, Svelast/GDG Transport AB) att betraktas som *ett* transportsäljande företag på den nationella marknaden. När de regionala marknaderna studeras splittras de däremot upp på flera säljande enheter; principerna för detta redovisas längre fram.

Att betrakta varje lastbilscentral som ett transportsäljande företag är knappast lämpligt. Vissa centraler utgör inte ekonomiska planerings- och beslutsenheter utan fungerar enbart som beställningskontor. Till gruppen transportsäljande företag hänförs i det följande de helcentraliserade lastbilscentralerna, dvs sådana som drivs i aktiebolagsform eller som antagit stadgar om leveransplikt.

Specialföretagen utgör i allmänhet självständiga transportsäljande företag. Tyvärr saknas systematiskt sammanställda data över såväl antalet sådana företag som deras organisatoriska uppbyggnad och verksamhet. Specialföretagen kan därför inte i det följande redovisas som självständiga transportsäljande företag.

Storleksmått. I det följande kommer ett transportsäljande företags storlek att mätas med antalet lastbilar som utför företagets transporter. Detta är emellertid inte ett idealiskt mått, eftersom det inte tar hänsyn till att lastbilar är olika stora och utnyttjas i olika hög grad. När bilantalet används som storleksmått, underskattas storleken på företag där bilarna normalt körs mer än ett skift per dygn. Exempel på marknader där detta vanligen sker är fjärrtrafik och skogstransporter.

Antalet bilar är ett mått på företagets tillgångar. Ett transportföretags storlek kan emellertid också mätas med produktionens omfattning, t ex uttryckt i inkört fraktbelopp. En i detta sammanhang användbar statistik över transportsäljande företags inkörda fraktbelopp eller omsättning saknas emellertid. Detsamma gäller uppgifter om antalet sysselsatta, ett mått som torde väl avspegla produktionens omfattning.

Begreppet storföretag. Såsom storföretag betraktas i det följande transportsäl-

Tabell 7:7. *De tre största lastbilstransportkoncernerna i Sverige, december 1975*

Koncern/Företag	Antal sysselsatta lastbilar (avrundade tal)
SJ-koncernen	*4 165*
ASG AB Landtransport[a]	3 100
Svelast med dotterbolag	950
GDG Transport AB/Karlstads Express[b]	(255)
AB Godstrafik & Bilspedition	*2 600*
Malmrosgruppen	*765*
Fraktarna Godstransport AB	450
Frigoscandia Transport AB	250
AB Olson & Wright	65
Summa	7 530

[a] AB Landtransport har följande bilägande dotterbolag: Lemnells Åkeri AB, Transport AB Framåt, Hugo Svenssons Åkeri AB och AB Henrik Hanssons Åkeri. Dessa företag förvaltas av ASG och antalet bilar redovisas därför tillsammans med ASG:s.

[b] Av GDG:s bilar utför 140 transporter uteslutande för ASG. Detta antal ingår i ASG:s bilantal.

Källa: Uppgifter från respektive företag.

jande företag som sysselsätter fler än 25 bilar. Detta motsvarar företag med en omsättning på grovt räknat minst 5 miljoner kr år 1974.

Den nationella marknaden

De direkta regleringarna av den yrkesmässiga trafiken lägger inga formella hinder i vägen för ett åkeriföretag att bedriva rörelse inom flera lokalområden, t ex med huvudkontoret i ett län och filialer i andra län. Lokalområdesbestämmelserna begränsar inte ett företags geografiska verksamhetsfält, däremot fordonens rörelsefrihet. Det finns emellertid få bilägande företag med verksamhetsställen på mer än en ort. De största och mest välkända är SJ:s dotterföretag Svelast och GDG Biltrafik AB. Däremot finns det flera transportsäljande — ej bilägande — företag, som har verksamheten spridd på ett stort antal platser i landet. Detta är det utmärkande för transportförmedlings- och speditionsföretagen.

Det finns tre stora koncerner med riksomfattande försäljning av lastbilstransporter. I tabell 7:7 redovisas de största företagen inom dessa koncerner och det antal bilar de sysselsätter. I tabell 7:5 anges hur många bilar som de största transportförmedlingsföretagen regelbundet utnyttjar i olika slag av trafik.

Den största koncernen är *SJ-koncernen,* vars lastbilsföretag disponerade över drygt 4 100 bilar år 1975. Huvudparten av dessa fordon ägdes av åkerier som hade långsiktiga transportöravtal med ASG. Ca 1 200 lastbilar ägdes av Svelast och GDG Transport AB och deras dotterbolag. Svelast, som med dotterbolag äger ca 950 lastbilar, är Sveriges största åkeriföretag. Flertalet av Svelasts fordon sysselsätts med godsforsling till och från SJ:s järnvägsterminaler. Svelasts dotterbolag Freys Express har specialiserat sig på flyttningstransporter. GDG:s lastbils-

transporter är av mer mångsidig karaktär än Svelasts, och de SJ-anknutna transporterna svarar för endast ca 1/4 av verksamheten. En stor del av GDG:s bilpark är sysselsatt i fjärr- och kretstrafik för ASG:s räkning. Inom SJ-koncernen hade godstrafiken på landsväg och järnväg en omsättning på sammanlagt ca 3,2 miljarder kr år 1974, exkl tullar och mervärdeskatt. Härav svarade lastbilsföretagen för ca 40 %.

Den näst största transportsäljande koncernen är *Bilspedition,* som år 1975 sysselsatte ca 2 600 bilar. Nästan samtliga dessa fordon ägdes av åkerier som hade transportöravtal med Bilspedition. Bilspedition har liksom ASG sin verksamhet helt koncentrerad till fjärrtrafikmarknaderna. Dotterbolaget Coldsped AB utför kyl- och frystransporter. Bilspeditions utlandstrafik sker huvudsakligen via dotterföretagen AB Autotransit och Trailer Express AB.

Under 1970-talet har *Malmrosgruppen* växt fram som den tredje stora transportsäljande koncernen vad gäller långväga lastbilstransporter. Den sysselsatte år 1975 ca 750 lastbilar i regelbunden trafik, av vilka dock endast ett 80-tal ägdes av företag inom gruppen. Uppdelningen på transportsäljande och bilägande företag är alltså densamma som inom ASG och Bilspedition. Frigoscandia Transport AB har specialiserat sig på frys-, kyl- och värmetransporter av livsmedel, och företaget har utvecklats i anslutning till Frigoscandiagruppens fryshusverksamhet. Fraktarna Godstransport AB sysslar med inrikes fjärrtrafik och verksamheten har en inriktning som liknar ASG:s och Bilspeditions. Sedan 1975 svarar Fraktarna för Scanspedkoncernens transporter inom Sverige. Huvudföretagen inom Scanspedkoncernen, som specialiserat sig på internationella godstransporter, är Fallenius & Lefflers AB, Nordisk Transport & Spedition AB och AB Skandiatransport.

SJ-koncernen, Bilspedition och Malmrosgruppen sysselsatte år 1975 i regelbunden trafik sammanlagt ca 7 500 lastbilar. Det totala antalet lastbilar i yrkesmässig trafik uppgick samma år till ca 40 000 (exkl traktorer och dumprar). Dessa tre koncerner sysselsatte således ca 19 % av det totala antalet åkarbilar i landet. Deras andel av de totala fraktintäkterna är emellertid högre, eftersom fjärrtrafiken spelar en dominerande roll inom dessa koncerner. En fjärrtrafikbil kör som regel in ett fraktbelopp som är ungefär dubbelt så stort som genomsnittet för en lastbil i yrkesmässig trafik. En grov uppskattning ger vid handen att de tre koncernerna år 1975 svarade för ca 30 % av omsättningen inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken i Sverige.

ASG, Bilspedition och Frigoscandia/Fraktarna utför den helt dominerande delen av alla inrikes långväga lastbilstransporter. Det är emellertid svårt att mer preciserat ange deras marknadsandel, av det enkla skälet att själva definitionen av begreppet fjärrtrafik måste bli godtycklig. Skall man sätta gränsen vid 10, 20 eller 30 mil? Om man som ett räkneexempel väljer att definiera fjärrtrafik som transporter på avstånd över 20 mil, uppgick denna marknad år 1974 till ca 25 miljoner ton gods, varav ca 22 miljoner i yrkesmässig trafik.[1] ASG, Bilspedition och Frigoscandia/Fraktarna transporterade sammanlagt 18,5 miljoner ton gods år

[1] *Statistiska meddelanden,* T 1975:36, tabell 8.

1974.[1] Aktuella uppgifter om denna godsmängds fördelning på transportavstånd saknas, men ca 75 % torde ha transporterats på avstånd över 20 mil.[2] Utifrån dessa antaganden skulle ASG, Bilspedition och Frigoscandia/Fraktarna tillsammans ha haft en marknadsandel på 56 % av den totala fjärrtrafiken år 1974. Andra definitioner av begreppet fjärrtrafik och/eller andra antaganden om fördelningen på avstånd av de tre koncernernas transporter ger andra värden på marknadsandelen.

Vid sidan om de tre stora uppträder ett stort antal mindre åkerier på fjärrtrafikmarknaderna. Hur många är det emellertid omöjligt att bedöma utan mycket ingående undersökningar. För att ett litet fristående åkeri skall kunna konkurrera framgångsrikt med de stora transportförmedlingsföretagen måste det inrikta sig på transporter för en eller några få befraktare, som ger tillräckligt godsunderlag för att fylla en eller flera bilar i båda riktningarna i regelbunden trafik mellan två orter eller regioner. De småföretag som sysslar med fjärrtrafik är i större utsträckning inriktade på bulktransporter än på styckegodstransporter, eftersom de senare kräver ett terminalsystem såsom bas för verksamheten.

De mindre åkeriföretagen utför vidare strötransporter på fjärrtrafikmarknaderna, antingen i egen regi eller genom tillfälliga engagemang hos de stora transportförmedlingsföretagen under topptrafikperioder. Hos de fristående mindre företagen finns således en viss överlappning mellan fjärrtrafikmarknaderna och övriga marknader. Utbudet av transportkapacitet på fjärrtrafikmarknaderna är för övrigt mycket flexibelt, men kapacitetsökningar på mycket kort sikt måste ibland ske till priset av att man tvingas använda ekipage som inte är specialutrustade för trafiken i fråga.

Utlandstrafiken med lastbil har under senare år expanderat mycket snabbt, från ca 3 miljoner ton gods år 1967 till ca 7,3 miljoner år 1974. Den trafiken bedrivs i mycket stor utsträckning i speditionsföretagens regi; av dessa har några få tillsammans en dominerande del av den totala trafiken. Som framgår av tabell 7:5 sysselsätter ASG och Bilspedition tillsammans ca 550 svenska bilar i utlandstrafik. Enligt uppgifter från Sveriges Speditörförbunds Intressegrupp Bil sysselsätter övriga företag anslutna till den gruppen något över 600 bilar (inkl dragbilar). Bland dessa företag kan nämnas Scanspedkoncernen, ERT, Wilson & Co., Nyman & Schultz, Schenker & Co., Olson & Wright och Speditions AB Jerre. Totalt sett är alltså ca 1 200 svenska bilar regelbundet engagerade i utlandstrafik, varav ca 500 i Nordentrafiken.

De regionala marknaderna

Som tidigare nämnts utgör inte landet som helhet en marknad för den som innehar ett trafiktillstånd. Lokalområdesbestämmelserna delar in landet i ett antal geografiska delmarknader. Även de stora transportsäljande företagen med riksom-

---

[1] Detta tontal är baserat på uppgifter från företagen.

[2] Ca 70 % av den godsmängd som ASG, Bilspedition och ett par mindre transportförmedlingsföretag transporterade år 1965 ägde rum på avstånd över 20 mil. (Kritz [1968] s. 39). Fjärrtrafikandelen är troligen något högre idag.

fattande verksamhet berörs av dessa bestämmelser. Vidare begränsas transportköparnas möjligheter att fritt välja transportör av de direkta regleringarna; för lokala transporter kan en befraktare vända sig endast till de åkare som är stationerade i det egna länet. Mot den bakgrunden finns det anledning att studera hur transportförsäljningen på de regionala marknaderna är fördelad på företag av olika storlek och inriktning. I det följande skall ett försök göras att belysa detta.

Liksom i föregående avsnitt om den nationella marknaden tvingas vi använda ett kapacitetsmått — antalet bilar — för att kunna belysa olika transportsäljande företags marknadsandelar. Det statistiska källmaterialet jämte konfidentialitetskravet medger ingen detaljerad redovisning på företag av olika typ och storlek. Det totala antalet företag och bilar inom olika län har här fördelats på följande huvudgrupper:

1. *Stora transportsäljande företag*
   (a) Företag med riksomfattande verksamhet
   (ASG, Bilspedition, Frigoscandia/Fraktarna, Svelast/GDG)
   (b) Helcentraliserade lastbilscentraler
   (c) Fristående åkerier med fler än 25 bilar.
2. *Övriga företag*

För grupp 1. (a) gäller att samtliga bilar inom ett län, som ägs av eller kör för en av de fyra angivna koncernerna, räknas som *ett* transportsäljande företag. Detta innebär att även om t ex Bilspedition har kontor och ombud på flera orter inom ett län betraktas dessa tillsammans som *ett* transportsäljande företag. Med dessa utgångspunkter kan det alltså inom ett län finnas högst fyra transportsäljande företag inom grupp 1. (a). Denna redovisningsprincip kan motiveras med att ett riksföretags olika kontor och ombud inom ett län inte konkurrerar med varandra om transportuppdragen. De konkurrerar däremot med andra riksföretags kontor och ombud inom samma län och med fristående åkerier.

Samma redovisningsprincip skulle kunna tillämpas även för grupp 1. (b), varigenom de helcentraliserade lastbilscentralerna inom ett län tillsammans skulle räknas som ett transportsäljande företag. Lastbilscentralerna konkurrerar nämligen sällan med varandra och när det sker är det främst inom storstadslänen. Till skillnad mot vad som gäller för riksföretagen står emellertid lastbilscentralerna inte under någon gemensam ledning och kontroll. Detta har varit det avgörande för att här betrakta varje helcentraliserad lastbilscentral som ett självständigt företag.

Grupp 1. (c) har visat sig svår att avgränsa i praktiken, eftersom många stora åkerier bedriver blandad verksamhet, dvs transportförsäljningen sker dels i egen regi, dels genom ett transportförmedlingsföretag, i vissa fall dessutom via en lastbilscentral. Antalet fristående åkerier med fler än 25 bilar har beräknats på följande sätt. I samarbete med Åkeriförbundets länsföreningar har listor över samtliga åkerier med fler än 25 bilar sammanställts. Därefter har uppgifter insamlats om vilka av dessa företag som har transportöravtal med ASG eller Bilspedition och om hur många av resp företags samtliga fordon som går i trafik för ASG eller Bilspedition. De företag som exklusive ASG- resp Bilspeditionsbilar har fler än 25 bilar har här räknats som fristående stora företag. Om t ex ett åkeri äger 65

Tabell 7:8. *Antalet transportsäljande företag fördelat på huvudgrupper länsvis år 1975*

Län	Stora företag				Övriga företag (uppskattat antal)
	Riks-företag	Helcentra-liserade lastbils-centraler	Fristående åkerier med över 25 bilar	Summa stora företag	
AB	4	15	12	31	2 300
C	4	—	—	4	400
D	4	7	—	11	250
E	4	15	—	19	300
F	4	4	2	10	300
G	4	7	—	11	100
H	4	11	—	15	300
I	3	1	—	4	—
K	3	3	1	7	200
L	4	8	3	15	400
M	4	11	6	21	800
N	4	7	3	14	200
O	4	11	18	33	1 000
P	4	13	2	19	600
R	4	10	5	19	250
S	4	7	—	11	400
T	4	7	2	13	300
U	4	4	—	8	250
W	4	19	—	23	150
X	4	9	2	15	250
Y	4	12	—	16	250
Z	3	5	—	8	150
AC	3	14	—	17	200
BD	3	9	—	12	500

Källa: Bearbetning av primärmaterial insamlat av Svenska Åkeriförbundet samt uppgifter direkt från riksföretagen.

bilar, varav 30 går i regelbunden trafik för ASG, har det alltså här räknats som ett fristående åkeri med 35 bilar. Om däremot ett åkeri har 30 bilar, varav 15 i trafik för Bilspedition, räknas det inte in i grupp 1. (c).

I tabell 7:8 redovisas antalet transportsäljande företag länsvis i enlighet med de definitioner och avgränsningar som presenterats ovan. Tyvärr har det inte gått att få fram exakta uppgifter om antalet företag i gruppen övriga företag, däremot om det antal bilar som ägs av dessa företag (se tabell 7:9). Detta har följande förklaringar. För det första innehåller det från transportförmedlingsföretagen erhållna primärmaterialet inte uppgifter om antalet transportörer i olika län. För det andra kan ett åkeri dels vara transportör för ett transportförmedlingsföretag, dels sälja transporter i egen regi. Den senare delen av företagets verksamhet skall här egentligen ingå i gruppen övriga företag, men fullständiga uppgifter om hur många åkerier som på detta sätt har dubbla försäljningskanaler saknas. För det tredje är det inte ovanligt att ett åkeri fungerar som underentreprenör till ett annat åkeri, men det har inte varit möjligt att kartlägga omfattningen av denna s k lejdkörning.

Antalet "övriga företag" i tabell 7:8 skall betraktas som en grov uppskattning av hur många transportsäljande enheter som finns vid sidan om de stora företa-

Tabell 7:9. *Totala antalet lastbilar i yrkesmässig trafik fördelat på transportsäljande företag av olika slag länsvis år 1975*

Län	Stora företag				Övriga företag	Totalt
	Riks-företag	Helcentra-licerade lastbils-centraler	Fristående åkerier med över 25 bilar	Summa stora företag		
AB	645	1 092	600	2 337	5 087	7 424
C	113	—	—	113	867	980
D	238	491	—	729	472	1 201
E	398	826	—	1 224	618	1 842
F	478	250	60	788	739	1 527
G	308	573	—	881	160	1 041
H	279	428	—	707	568	1 275
I	38	107	—	145	—	145
K	166	134	40	340	448	788
L	400	368	90	858	1 063	1 921
M	635	798	350	1 783	1 873	3 656
N	271	422	120	813	450	1 263
O	513	875	700	2 088	2 312	4 400
P	299	692	60	1 051	1 393	2 444
R	318	352	180	850	584	1 434
S	331	574	—	905	992	1 897
T	253	542	60	855	697	1 552
U	236	424	—	660	539	1 199
W	260	724	—	984	214	1 198
X	217	679	70	966	530	1 496
Y	223	853	—	1 076	537	1 613
Z	90	514	—	604	232	836
AC	183	799	—	982	440	1 422
BD	169	522	—	691	1 163	1 854
Summa	7 061	13 039	2 330	22 430	21 978	44 408

Anm.: Uppgifterna från riksföretagen avser läget i december 1975, övriga uppgifter den 1 januari 1975. I totala antalet lastbilar liksom i antalet lastbilar inom gruppen övriga företag ingår traktorer och dumprar till ett antal av uppskattningsvis 4 000 i riket som helhet.

Källa: Bearbetning av primärmaterial insamlat av Svenska Åkeriförbundet samt uppgifter direkt från riksföretagen.

gen. Det har beräknats med utgångspunkt från uppgifter om antalet åkerier som ej är anslutna till helcentraliserade lastbilscentraler och antalet åkerier som ej är medlemmar i Svenska Åkeriförbundet. Det sammanlagda antalet i dessa två grupper har sedan justerats ned, bl a med beaktande av hur många bilar som finns inom gruppen övriga företag och hur många som sysselsätts inom transportförmedlingsföretagen. De redovisade talen överskattar troligen antalet övriga transportsäljande företag; ett skäl till detta är att hänsyn ej kunnat tas till de s k specialföretagen.

Som framgår av tabell 7:8 uppgår antalet stora transportsäljande företag till i genomsnitt 15 per län. Storstadslänen har väsentligt fler, speciellt i kategorin fristående åkerier med fler än 25 bilar. Den typen av företag saknas dock i inte mindre än tretton län. Samtliga riksföretag är representerade i nära nog samtliga län.

Tabell 7:10. *Procentuell fördelning av totala antalet lastbilar i yrkesmässig trafik på olika slag av transportsäljande företag länsvis år 1975*

Län	Stora företag				Övriga företag	Totalt
	Riks-företag	Helcentra-liserade lastbils-centraler	Fristående åkerier med över 25 bilar	Summa stora företag		
AB	8,7	14,7	8,1	31,5	68,5	100,0
C	11,5	—	—	11,5	88,5	100,0
D	19,8	40,9	—	60,7	39,3	100,0
E	21,6	44,8	—	66,4	33,6	100,0
F	31,3	16,4	3,9	51,6	48,4	100,0
G	29,6	55,0	—	84,6	15,4	100,0
H	21,9	33,6	—	55,5	44,5	100,0
I	26,2	73,8	—	100,0	—	100,0
K	21,1	17,0	5,1	43,2	56,8	100,0
L	20,8	19,2	4,7	44,7	55,3	100,0
M	17,4	21,8	9,6	48,8	51,2	100,0
N	21,5	33,4	9,5	64,4	35,6	100,0
O	11,7	19,9	15,9	47,5	52,5	100,0
P	12,2	28,3	2,5	43,0	57,0	100,0
R	22,2	24,5	12,6	59,3	40,7	100,0
S	17,4	30,3	—	47,7	52,3	100,0
T	16,3	34,9	3,9	55,1	44,9	100,0
U	19,7	35,4	—	55,1	44,9	100,0
W	21,7	60,4	—	82,1	17,9	100,0
X	14,5	45,4	4,7	64,6	35,4	100,0
Y	13,8	52,9	—	66,7	33,3	100,0
Z	10,8	61,5	—	72,3	27,7	100,0
AC	12,9	56,2	—	69,1	30,9	100,0
BD	9,1	28,2	—	37,3	62,7	100,0
Summa	15,9	29,4	5,2	50,5	49,5	100,0

Källa: Se tabell 7:9.

Vid sidan om de stora företagen finns ett mycket stort antal mindre och medelstora åkerier. Genomsnittligt sett är relationen antalet stora företag — antalet övriga företag 1:30, men vissa län avviker markant från genomsnittet. Så t ex är gruppen övriga företag proportionsvis större i Stockholms och Uppsala län, medan motsatsen gäller i Kronobergs, Kalmar, Hallands, Skaraborgs och Kopparbergs län.

De stora transportsäljande företagen är få till antalet — 4 riksföretag, 209 helcentraliserade lastbilscentraler och 56 fristående stora åkerier — men som framgår av tabellerna 7:9—10 sysselsätter de sammanlagt över 22 000 bilar, vilket motsvarar drygt 50 % av bilparken inom åkerinäringen. De knappt 10 000 övriga företagen äger sammanlagt ca 22 000 bilar och traktordumprar. I vissa län är storföretagens marknadsandel — såsom den här mätts — mycket hög. På Gotland har de 100 % av marknaden (fördelad på 4 företag), i Kronobergs län ca 85 % (11 företag), i Kopparbergs län ca 82 % (23 företag), i Jämtlands län ca 72 % (8 företag) och i Västerbottens län ca 69 % (17 företag). I Stockholms, Uppsala, Blekinge, Älvsborgs och Norrbottens län ligger de stora företagens andel av bilbeståndet väsentligt lägre än genomsnittet för samtliga län.

Bland de stora transportsäljande företagen dominerar som regel de helcentraliserade lastbilscentralerna, om man ser till antalet bilar. I vissa län sysselsätter emellertid riksföretagen ett förhållandevis stort antal fordon, t ex i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Hallands och Skaraborgs län. De fristående åkerierna med fler än 25 bilar har i storstadslänen och i Hallands och Skaraborgs län en hög marknadsandel.

Det bör understrykas att den översikt som presenteras i tabellerna 7:8—10 är behäftad med fel och brister. Den utgör emellertid det första försök som veterligen gjorts att belysa graden av säljarkoncentration på marknaderna för lastbilstransporter i Sverige. Bland de svagheter som vidlåder redovisningen bör framför allt följande nämnas: För det första är gränsen mellan de olika företagsgruppernas verksamhetsområden i praktiken inte så skarp som tabelluppställningarna ger intryck av. Vissa bilar, som redovisas under gruppen helcentraliserad lastbilscentral, utför regelbundet transporter för något av riksföretagen. Det kan även tänkas att dylika bilar i några fall är dubbelredovisade, dvs redovisas under både riksföretag och lastbilscentraler.

För det andra kan en lastbilscentral ha antagit stadgar om leveransplikt, men fungerar i realiteten som en central utan leveransplikt. Motsatsen kan också gälla: en formellt sett icke helcentraliserad lastbilscentral uppträder i praktiken som en transportsäljande enhet. Den fördelning som här gjorts grundas enbart på formella kriterier.

För det tredje finns som regel i varje län ett s k specialföretag, som bör betraktas som ett självständigt transportsäljande företag, t ex inom skogstransportmarknaderna. Om uppgifter om dessa företag funnits tillgängliga, hade storföretagens andel av de regionala marknaderna blivit högre än den nu redovisade.

Tabellerna 7:8—10 ger sken av att det är möjligt att exakt ange transportförsäljningens fördelning och graden av företagskoncentration på olika marknader. Som framgått av det tidigare tillåter egentligen inte källmaterialet att resultaten redovisas med den grad av precision som här skett.

7.7 Prisbildning och konkurrensförhållanden

Åkerinäringen jämte detaljhandeln, jordbruket och byggnadsverksamheten tas ofta som exempel på branscher som utan regleringar skulle likna läroböckernas fri konkurrens-marknader. Antalet säljare och köpare är stort, etableringshindren är låga, det finns inga påtagliga stordriftsfördelar, och det enskilda företaget utövar följaktligen inget inflytande på marknaden. Från åkerinäringens sida har man traditionellt framhävt att de låga etableringshindren leder till en överbefolkning av yrket med instabila marknader, priskrig, låga vinster och konkurser som följd. I syfte att skapa "sunda marknadsförhållanden" har man inom branschorganisationerna arbetat efter två huvudlinjer. Man har dels sökt påverka statsmakterna att genom lagstiftning om etablerings- och kapacitetskontroll begränsa konkurrensen inom branschen, dels via åtgärder inom de egna leden sökt påverka prisbildningen och konkurrensförhållandena. I det följande skall framför allt vissa av de senare aktiviteterna beröras.

Som en naturlig följd av etablerings- och kapacitetskontrollen infördes i 1940 års yrkestrafikförordning även bestämmelser om maximitaxor. Dessa taxor, som fastställdes av länsstyrelserna, var av två slag, dels en s k timtariff, dels en s k kombinerad tariff; den senare var uppbyggd på både en tids- och en sträckavgift. De officiella taxorna, som ägde bestånd fram till den 1 oktober 1972, kom i ringa utsträckning till direkt användning, av det enkla skälet att de närmast var utformade för enstaka beställningstransporter med standardbilar. Huvudparten av alla körningar skedde på grundval av individuella prisuppgörelser med befraktarna, varvid hänsyn togs till olika transportuppdrags speciella karaktär. I ett avseende spelade emellertid de officiella maximitaxorna en icke obetydlig roll; i transportavtal av olika slag intogs ofta en klausul om att en höjning av de officiella taxorna skulle utlösa en motsvarande höjning av de transportpriser som ett långtidskontrakt baserades på. Det är mot den bakgrunden man skall se branschorganisationernas strävanden att få maximitaxorna justerade i takt med lönehöjningar och andra kostnadsstegringar inom branschen.

I syfte att underlätta arbetet med prissättningen för det stora antalet småföretag och att åstadkomma en någorlunda enhetlig prisbildning inom branschen utarbetade och publicerade Svenska Åkeriförbundet från början av 1950-talet och fram till årsskiftet 1975/76 s k *normaltaxor* för vissa slag av biltransporter. Som en direkt fortsättning på de av myndigheterna fastställda maximitaxorna utfärdades efter den 1 oktober 1972 en timtariff och en kombinerad tariff för lokaltrafiken. Vidare utgavs normaltaxor för fjärrtrafiken och för ett antal specialtransporter, t ex av möbler och bohag, personbilar och liftdumprar. Fram till början av 1970-talet utfärdades normaltaxor även för virkestransporter, transporter av petroleumprodukter och för utlandstrafiken.

Även Åkeriförbundets länsföreningar publicerade i varierande omfattning prislistor, som i många fall helt motsvarade Åkeriförbundets normaltaxor; i vissa fall var det fråga om taxor som endast gällde speciella transporter inom det egna länet. De av Åkeriförbundet och dess länsföreningar utfärdade normaltaxorna var att betrakta som en form av konkurrensbegränsande överenskommelser och de fanns som regel upptagna i pris- och kartellnämndens (SPK) kartellregister.

I detta sammanhang kan vidare nämnas att Åkeriförbundet för berörda medlemsföretags räkning under en lång följd av år träffat centrala överenskommelser eller ramavtal med vissa större transportköpare om enhetliga kontraktsbestämmelser, transportvillkor och priser för landet som helhet eller för vissa landsdelar. Exempel på detta är avtal med statens vägverk om grustransporter och vinterväghållning, med Svenska Kommunförbundet om renhållningstransporter, med slakteriföreningen Skanek och med Svenska BP. Även på länsnivå förekommer liknande ramavtal eller prisuppgörelser mellan åkarnas servicebolag och större befraktare.

Normaltaxorna och de centrala och regionala transportavtalen ger intryck av att konkurrensbegränsande överenskommelser förekommer i betydande omfattning inom åkerinäringen. NO har också funnit anledning att granska om priskarteller och anbudssamverkan förekommer, bl a till följd av att vissa transport-

köpare klagat över konkurrensbegränsande överenskommelser.[1] Även SPK har under de senaste åren kritiserat de av Åkeriförbundet rekommenderade priserna och det kalkylunderlag som normaltaxorna grundas på.[2] Mot den bakgrunden finns det anledning att ställa bl a följande frågor: Har systemet med normaltaxor haft en konkurrensbegränsande effekt? Skulle prisnivån på lastbilstransporter ha legat på en lägre nivå om normaltaxorna inte funnits? Har normaltaxorna lett till stelheter i prisbildningen?

Normaltaxorna — särskilt timtariffen, den kombinerade tariffen och fjärrtrafiktaxan — var egentligen taxor för strötransporter, dvs tillfälliga transporter av oftast ringa godsmängd. Som tidigare nämnts utgörs emellertid ett åkeriföretags transportåtaganden ofta av regelbundna uppdrag och gäller totalt sett stora volymer. De specifika förutsättningar som normaltaxekalkylerna byggde på, uppfylldes sällan i de enskilda fallen av uppgörelser mellan åkare och befraktare. Normaltaxorna kunde inte användas direkt, utan de kompletterades med särskilda fraktberäkningar.

SPK har genom en specialundersökning kommit fram till att de priser som togs ut i lokaltrafiken år 1974 i genomsnitt var 20 à 25 procent lägre än Åkeriförbundets timtariff.[3] Inom fjärrtrafiken har det inte varit ovanligt med avvikelser från taxan på 40 à 50 procent. På basis av sin analys av prisbildningen på lokala lastbilstransporter har SPK ansett det otillfredsställande att Åkeriförbundet rekommenderat höga generella taxor, som sedan kraftigt underskridits.[4] Enligt SPK:s mening har "variationerna i rabatterna" missgynnat vissa orter och konsumenter, och taxesystemet har påverkat prisutvecklingen och resursanvändningen inom lastbilstrafiken i en för samhällsekonomin ogynnsam riktning.

Det är ytterst tveksamt om SPK:s slutsatser är riktiga. De enskilda transportsäljande företagen tycks i ringa utsträckning ha följt de rekommenderade branschtaxorna, som för övrigt täcker endast vissa typer av transporter. Vidare är prisskillnaderna stora mellan olika transportuppdrag. Detta tyder på att priserna på lastbilstransporter baseras på såväl de faktiska kostnaderna för olika transportåtaganden som konkurrensläget på transportmarknaderna. Därtill kommer att åkerinäringen i stor utsträckning säljer sina tjänster till prismedvetna kunder, som har vana att göra upphandlingar av olika slag, t ex industriföretag, statliga verk och kommunala förvaltningar. Om det i SPK:s undersökning i stället hade visat sig att de enskilda åkerierna som regel hade följt normaltaxorna, hade det funnits anledning att befara konkurrensbegränsande taxeöverenskommelser och stelheter i prisbildningen med därav följande negativa effekter på samhällsekonomin.

---

[1] *Konkurrensbegränsningar inom åkeribranschen* (Föredragningspromemoria, Näringsfrihetsombudsmannen, Dnr 12/17, stencil, juli 1974). I en skrivelse till NO av den 30 september 1974 yttrade sig Svenska Åkeriförbundet över denna PM.

[2] Statens pris- och kartellnämnd: *Skrivelse till handelsdepartementet* av den 1 mars 1974. (Svenska Åkeriförbundet bemötte SPK:s kritik i en skrivelse till handelsdepartementet av den 16 september 1974.)

[3] *Lokala lastbilstransporter: taxor—priser—rabatter.* (Statens pris- och kartellnämnd, Dnr II:97/74, stencil 24 juni 1975).

[4] *Pressmeddelande från SPK,* nr 15, 8 juli 1975.

Som tidigare nämnts beslutade Åkeriförbundet att från och med årsskiftet 1975/76 upphöra med att utfärda normaltaxor. Detta kan i ett kortsiktigt perspektiv lätt tolkas som en eftergift åt NO:s och SPK:s kritik av systemet med rekommenderade taxor på lastbilstransporter. Det är emellertid inte utan vidare givet att beslutet bör ges den tolkningen. Avvecklingen av normaltaxorna kan nämligen också ses som en följd av de strukturförändringar som lastbilstransportmarknaderna undergått sedan slutet av 1960-talet.

Som framgår av avsnitt 7.6 spelar storföretagsbildningar i olika former idag en mycket stor roll inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken. I det avseendet skiljer sig dagens marknadsstruktur radikalt från förhållandena inte bara under 1930-talet utan även så sent som under slutet av 1960-talet. Transportförmedlingsföretag och lastbilscentraler har visserligen funnits länge, men deras karaktär av stora ekonomiska planerings- och beslutsenheter har blivit påtaglig först under senare år. Därtill kommer att antalet stora fristående åkerier och specialföretag av olika slag ökat sedan slutet av 1960-talet.

På fjärrtrafikmarknaderna är det huvudsakligen de tre stora koncernerna som konkurrerar med varandra över hela landet. På marknaderna för lokala transporter har lastbilscentralerna ofta en hög marknadsandel och intar ibland en dominerande ställning. Dessa jämte större fristående åkerier och specialföretag kan betraktas som prisledare. Man får emellertid inte glömma bort det stora antalet mindre företag som opererar på de olika marknaderna, främst de lokala. Farhågorna för att de stora företagen skulle kunna nå en monopolliknande ställning måste betraktas som starkt överdrivna så länge etableringshindren är låga inom branschen.

Vad gäller konkurrensförhållandena inom lastbilstrafiken bör till slut också nämnas den säkerhetsventil som finns mot oskäliga priser och dålig service, nämligen den möjlighet transportköparna har att sätta in egna fordon i trafik i stället för att köpa transporttjänster utifrån.

Tillståndsgivningen och konkurrensen lastbil - järnväg

8.1 Inledning

Ända sedan slutet av 1920-talet har frågan om den "rätta" fördelningen av godstrafiken mellan lastbil och järnväg löpt som en röd tråd i den transportpolitiska debatten. Detta avspeglas bl a i ett antal stora statliga trafikutredningar, senast i 1972 års trafikpolitiska utredning. Enkelt uttryckt har huvudfrågan i debatten varit om den samhällsekonomiskt sett riktiga fördelningen mellan lastbil och järnväg skall åstadkommas via konkurrens eller regleringar.

Förespråkarna för konkurrenslinjen har framför allt poängterat betydelsen av ett decentraliserat beslutsfattande; transportköparna skall ha möjlighet att fritt välja transportmedel, varvid de priser de möter på marknaden skall avspegla de samhällsekonomiska kostnaderna för olika transportmedel och trafikutövare. Regleringslinjens anhängare har inte haft samma tilltro till priset som styrmedel utan har ansett det nödvändigt att en central myndighet genom förbud eller tillståndsgivning styr fördelningen av transporterna på de två transportmedlen.

Av förarbetena till 1940 års YTF framgår att ett av huvudsyftena med tillståndsgivningen skulle vara att begränsa konkurrensen mellan lastbil och järnväg till den senares förmån. 1963 års trafikpolitiska beslut innebar att generella medel, främst skatter och avgifter, skulle ersätta de direkta regleringarna som fördelningsinstrument. Av olika skäl har detta program inte genomförts fullt ut. Som framgår av kapitel 4 började man på många håll redan några få år efter 1963 års beslut att tvivla på att man slagit in på rätt väg. Även inom 1972 års trafikpolitiska utredning var länge huvudfrågan om regleringslinjen eller konkurrenslinjen skulle väljas, men i ett delbetänkande (SOU 1975:66) avvisades tillståndsgivningen som ett effektivt medel att åstadkomma en samhällsekonomiskt riktig fördelning av godstransporterna på olika transportmedel.

Mot den bakgrund som här skisserats är syftet med den följande framställningen att klarlägga om tillståndsgivningen varit ett effektivt medel att gynna järnvägarna i konkurrensen om de långväga godstransporterna. Huruvida målet som sådant varit det relevanta ur samhällsekonomisk synvinkel behandlas däremot inte. Frågan om den faktiska fördelningen av trafiken på lastbil och järnväg avviker från den samhällsekonomiskt sett riktiga kommer därför inte att diskuteras.[1] Vi utgår helt enkelt ifrån att det varit riktigt att försöka "öka järnvägstrafiken" eller "stärka järnvägens konkurrenskraft". Därigenom kommer framställningen

[1] Problemet vad man skall mena med en samhällsekonomiskt effektiv fördelning av transporterna på olika transportmedel och trafikutövare behandlas utförligt av bl a Bohm *et al.* [1974].

att i stor utsträckning handla om de praktiska problem som varit förknippade med tillståndsgivningen.

8.2 Järnvägsfrämjande bestämmelser i yrkestrafikförordningen

Redan under 1930-talet uppfattades marknaden för långväga godstransporter som det område där konkurrensen mellan lastbil och järnväg var starkast. I avsikt att kontrollera den yrkesmässiga fjärrtrafiken med lastbil infördes därför i 1940 års YTF bestämmelser om *transportförmedlingstillstånd*, som har inneburit att yrkesmässig förmedling av regelbundna lastbilstransporter mellan två orter kräver särskilt tillstånd, som utfärdas efter behovsprövning. YTF:s definition av den koncessionspliktiga trafiken var i huvudsak anpassad till den verksamhetsform och typ av trafik som föregångarna till dagens ASG och Bilspedition var i färd med att bygga upp under slutet av 1930-talet (se kapitel 3, avsnitt 3.5).

Genom 1940 års YTF skapades vidare en *central myndighet* — statens biltrafiknämnd — för den yrkesmässiga trafiken. Biltrafiknämnden, som existerade fram till år 1968, hade bl a till uppgift att svara för tillståndsgivningen i fråga om transportförmedlingsverksamhet och beställningstrafik med tunga lastbilar; i övriga ärenden skulle länsstyrelserna fatta beslut. Denna arbetsfördelning hade till syfte att åstadkomma en enhetlig central bedömning av tillståndsärenden som gällde fjärrtrafiken. Därmed ansåg sig statsmakterna få möjlighet att kontrollera kapacitetsutbudet inom fjärrtrafiken med lastbil och därigenom begränsa konkurrensen lastbil — järnväg (se kapitel 3, avsnitt 3.4).

Utöver bestämmelserna om transportförmedlingstillstånd och kompetensfördelningen mellan biltrafiknämnden och länsstyrelserna har YTF inte innehållit några föreskrifter som uttryckligen tagit sikte på att reglera konkurrensen mellan lastbil och järnväg. Vissa andra delar av YTF har emellertid också kunnat användas i det syftet, vilket också skett. Till dessa hör möjligheterna att inom ramen för behovsprövningen utfärda *individualiserade trafiktillstånd*. Ett sådant trafiktillstånd har gällt för transporter av enbart vissa varuslag eller viss typ av trafik. När ett trafiktillstånd utfärdats t ex för "lokala transporter" eller för "enbart skogstransporter" har man velat förhindra att bilen skulle utnyttjas i fjärrtrafik och därmed konkurrera med järnvägen (se kapitel 3, avsnitt 3.2).

Till de indirekta styrmedlen bör också räknas det i 9 § YTF föreskrivna *kungörelse- och remissförfarandet* i samband med ansökningar om trafiktillstånd. Därigenom har bl a SJ fått en formell möjlighet att påverka myndigheternas beslut i ett tillståndsärende.

Det bör uppmärksammas att de ovan nämnda bestämmelserna inte enbart haft till syfte att reglera konkurrensen mellan lastbil och järnväg utan även att begränsa konkurrensen inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken.

8.3 Erfarenheter av tillståndsgivningen som styrmedel

Om man skall försöka bedöma hur effektiv tillståndsgivningen varit som styrmedel, bör man givetvis utgå ifrån vad man velat åstadkomma med regleringarna.

Målen har emellertid inte varit formulerade med någon högre grad av precision. I förarbetena till YTF talades det om att "stärka" järnvägarnas ställning, att "kontrollera" lastbilstrafikens utveckling och att anpassa trafikapparatens storlek efter "behovet". Regleringarna skulle huvudsakligen ta sikte på att styra utvecklingen av de *långväga* lastbilstransporterna som betraktades som järnvägarnas naturliga arbetsområde.

Regleringarna av fjärrtrafiken med lastbil har i vårt land, till skillnad mot i t ex Västtyskland, inte varit utformade så att speciella bestämmelser gällt för transporter över ett visst avstånd. Räjongbegränsningar eller trafikområdesindelningar av olika slag har under årens lopp diskuterats i massmedia och i statliga utredningar. Förslagen har emellertid genomgående visat sig svåra att omsätta i en författningstext, bl a därför att listan på "undantagstransporter" tenderat att bli mycket omfattande. I 1940 års YTF valdes att koncessionsbelägga den regelbundna lastbilstrafik som organiseras av transportförmedlingsföretagen och som har karaktären av linjetrafik. Någon avståndsgräns vid vilken transporterna blir koncessionspliktiga anges dock inte i författningen, där för övrigt uttrycken fjärrtrafik eller långväga transporter inte förekommer över huvud taget.

När det gällde att hitta lämpliga kriterier på transporter som skulle bli föremål för styrning valde lagstiftaren en pragmatisk lösning. Järnvägarna kände sig framför allt hotade av de trafiksystem som transportförmedlingsföretagen hade börjat bygga upp och som attraherade det högtarifferade järnvägsgodset. Eftersom huvudsakligen två stora företag organiserade den regelbundna fjärrtrafiken med lastbil, och dessa företag själva inte var helt främmande för en offentlig reglering av konkurrensen på denna marknad, föreföll det praktiskt genomförtbart att i första hand reglera förmedlingsverksamheten. Man kan med en viss tillspetsning säga att statsmakterna valde att reglera trafikutövare i stället för fjärrtrafik.

Som ett medel att påverka fördelningen av fjärrtrafiken på lastbil och järnväg har YTF:s bestämmelser om transportförmedlingstillstånd haft vissa luckor och brister. För det första har bestämmelserna inte täckt alla långväga lastbilstransporter, oberoende av vid vilket transportavstånd man väljer att sätta gränsen mellan närtrafik och fjärrtrafik. Följande transporter har inte berörts av koncessionsplikten enligt 33 § YTF:

(a) Icke regelbundna transporter — dvs färre än två turer per vecka mellan två orter — som utförs av transportförmedlingsföretag.

(b) Fjärrtrafik som inom ramen för ett vanligt beställningstrafiktillstånd bedrivs av enskilda åkare utan anknytning till ett förmedlingsföretag.

(c) All firmabilstrafik.

Av dessa grupper har (b) och (c) varit de kvantitativt sett mest betydelsefulla. Genom att utfärda s k individualiserade trafiktillstånd har emellertid tillståndsmyndigheterna sökt begränsa omfattningen av den i konkurrens med järnvägarna bedrivna trafiken i grupp (b) ovan.

För det andra har ett transportförmedlingstillstånd inte reglerat transportkapa-

citeten. Ett tillstånd har endast reglerat antalet turer per vecka mellan två orter, däremot inte antalet lastbilar som får användas i trafiken. När man väl fått ett transportförmedlingstillstånd på en viss linje, har det i praktiken inte funnits några hinder för en obegränsad ökning av trafiken.

För det tredje har tillståndsmyndigheterna haft problem att avgöra om det föreligger att "behov" för en viss ort att få regelbundna godstransporter med bil till en viss annan ort. Praxis har varit den att ett förmedlingstillstånd utfärdas för trafik mellan orter där en upparbetad rörelse finns, vilket innebär att man sökt tillstånd först när regelbundenhetskriteriet uppfyllts. Den i författningen föreskrivna behovsprövningen har således i praktiken närmast fungerat som en legalisering av en redan etablerad trafik.

Om man utgår ifrån att det av samhällsekonomiska skäl är just de *långväga* lastbilstransporterna som behöver styras över på järnväg,[1] har de direkta regleringarna varit ett trubbigt instrument för att åstadkomma denna styrning. Som framgått ovan har regleringarna inte täckt alla långväga transporter. Vidare har behovsprövningen — den centrala punkten i hela YTF — närmast varit en engångsföreteelse, som ägt rum vid etablerandet av en regelbunden trafik mellan två orter. Vid tillämpningen av YTF:s bestämmelser om transportförmedlingsverksamhet har myndigheterna främst reglerat antalet förmedlingsföretag på olika linjer och inte konkurrensen lastbil — järnväg.

Som tidigare visats i kapitlen 3 och 5 (avsnitt 3.6 resp 5.5) finns det ingen löpande statistik över utvecklingen av den koncessionspliktiga transportförmedlingsverksamheten. Tillgänglig statistik över fjärrtrafikens utveckling — enligt biltrafiknämndens definition — visar emellertid att denna trafik ökat i betydligt snabbare takt än järnvägstrafiken. Detta framgår av diagram 8:1 där utvecklingen under perioden 1958—70 redovisas.

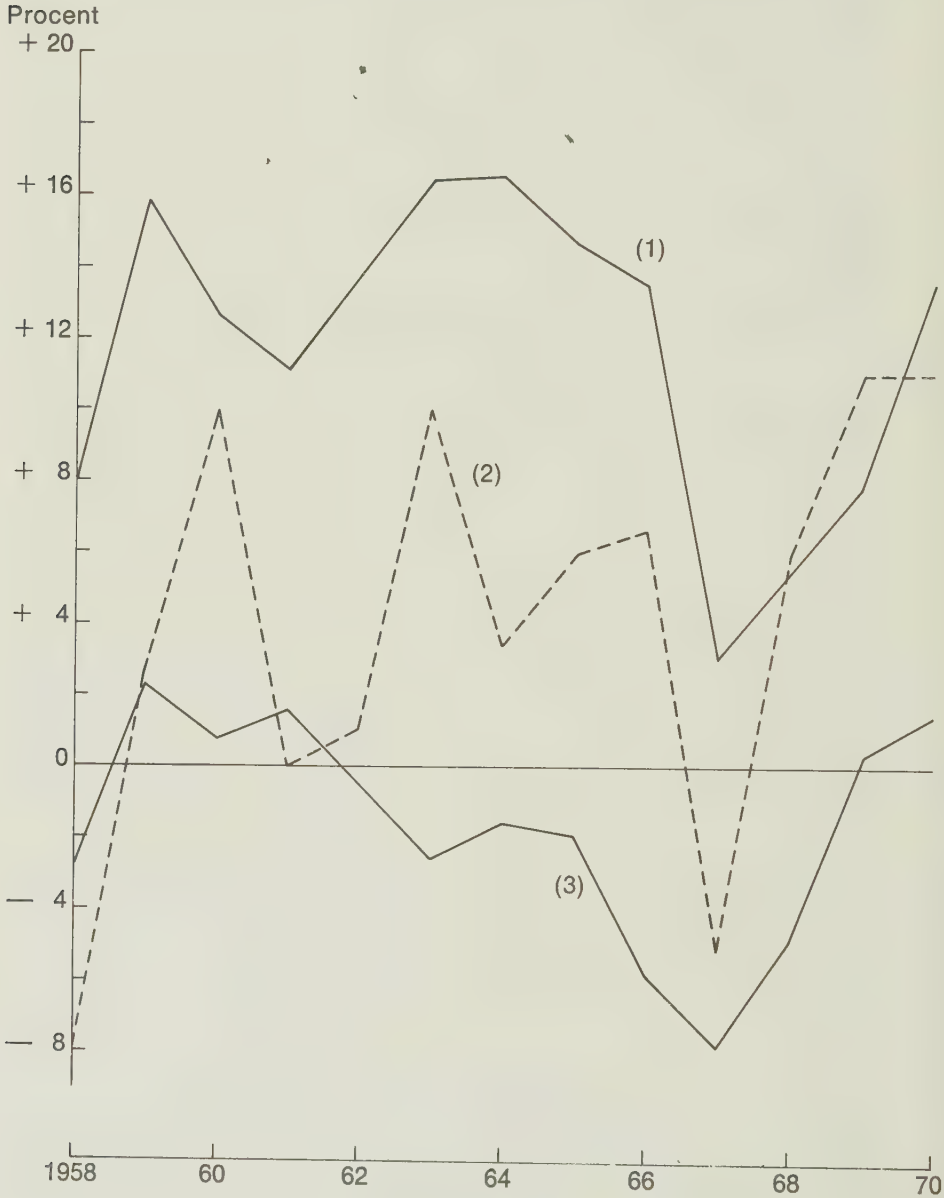
SJ:s styckegodstrafik minskade nästan kontinuerligt under denna period, medan vagnslastgodstrafiken (exkl lapplandsmalm) ökade med i genomsnitt 4 % per år. Tillväxttakten varierade starkt från år till år och för både järnvägs- och lastbilstrafiken har utvecklingen i hög grad varit konjunkturbetingad. Högkonjunkturåren 1963—64 och 1969—70 avspeglas tydligt liksom den djupa konjunkturnedgången 1967.

Det är självfallet svårt att bedöma hur SJ:s trafikutveckling skulle ha varit om inte statsmakterna via tillståndsgivningssystemet sökt begränsa den med järnvägarna konkurrerande lastbilstrafiken. Som framgått av det tidigare är det emellertid mycket som talar för att YTF:s tillståndsgivningssystem endast haft marginell betydelse som styrmedel för att få mer godstrafik på SJ. Diagram 8:1 ger ytterligare belägg för detta; de lättnader i behovsprövningen för yrkesmässig lastbilstrafik, som successivt infördes efter den 1 juli 1964, avspeglas inte i form av trendbrott i trafikutvecklingen för SJ eller för den långväga lastbilstrafiken.

---

[1] Detta antagande kan i och för sig ifrågasättas, men som nämndes inledningsvis är inte avsikten med detta kapitel att diskutera vad som är den samhällsekonomiskt riktiga fördelningen av trafiken på olika transportmedel.

Diagram 8:1. *Årlig förändring av antalet tonkm på SJ och i yrkesmässig fjärrtrafik med lastbil åren 1958-70.*



(1) = Yrkesmässig fjärrtrafik med lastbil.

(2) = SJ vagnslastgodstrafik, exkl. lapplandsmalm.

(3) = SJ styckegodstrafik.

Källa: SJ-trafiken: SOS Sveriges järnvägar resp. år.
Fjärrtrafiken med lastbil:
1958-66: Statens biltrafiknämnd.
1967-70: Statistiska meddelanden.

8.4 Tillståndsgivningens inverkan på lastbilstrafikens kostnader

Direkta regleringar av lastbilstrafiken skyddar eller gynnar järnvägarna på två sätt. För det första kan förbud av olika slag göra det fysiskt omöjligt att utföra vissa lastbilstransporter. En bestämmelse att lastbilar får transportera gods enbart upp till en viss avståndsgräns har den effekten, liksom föreskrifter att vissa varuslag endast får transporteras per järnväg. För det andra kan de direkta regleringarna leda till en allmän höjning av prisnivån på lastbilstransporter, t ex genom att de hindrar ett effektivt utnyttjande av fordonen.

I vårt land finns det inga exempel på den förstnämnda typen av järnvägsprotektionism. Däremot har de direkta regleringarna höjt kostnaderna och därmed prisnivån inom den yrkesmässiga trafiken. Kostnadshöjningarna har framför allt förorsakats av att trafiktillstånden lagt hinder i vägen för ett effektivt utnyttjande av bilarna. Så t ex har transportförmedlingstillstånd ibland utfärdats endast i den ena riktningen mellan två orter, vilket hindrat returtransporter — förutsatt att trafiken bedrivits i laga ordning. Genom individualisering av trafiktillstånd har en lastbil inte kunnat användas för vilka transporter som helst. Lokalområdesbestämmelserna har på samma sätt skapat delmarknader mellan vilka produktionsresurserna inte kunnat röra sig fritt. Vidare bör i detta sammanhang nämnas att en restriktiv etablerings- och kapacitetskontroll skapar en inofficiell marknad för trafiktillstånd. Marknadspriset på trafikrättigheter kan sägas avspegla det kapitaliserade nuvärdet av beräknade framtida "övervinster" inom åkerirörelsen. Slutligen förorsakar själva tillståndsgivningsproceduren kostnader för trafikutövarna genom den tid och de resurser som måste avsättas för arbetet med ansökningar om trafiktillstånd och bevakning av egna och konkurrenternas tillståndsärenden.

Det är knappast möjligt att beräkna storleken på de kostnader som på detta sätt är förknippade med direkta regleringar. Resultatet av en kalkyl betingas bl a av vilka antaganden som görs beträffande trafikutövarnas laglydighet och uppfinningsförmåga att inte formellt bryta mot regleringarna. Det enda man säkert kan säga är att de direkta regleringarna höjer trafikutövarnas kostnader, vilket slår igenom i prisnivån på lastbilstransporter. Detta kan i sin tur gynna järnvägarna, men prisnivån höjs givetvis även för transporter som järnvägarna inte konkurrerar om.

Det finns emellertid en rad andra faktorer som också påverkar prisrelationen järnväg — landsväg. Som framgår av kapitel 1 (avsnitt 1.3) har statsmakterna vid sidan om tillståndsgivning en rad andra transportpolitiska medel till sitt förfogande. De viktigaste av dessa är offentliga investeringar i transportanläggningar, skatter och subventioner, fordons- och trafikbestämmelser samt arbetstidsregler. Statsmakternas agerande inom dessa områden har sannolikt på lång sikt varit av större betydelse för prisutvecklingen på lastbilstransporter och för konkurrensläget lastbil — järnväg än deras agerande inom tillståndsgivningens område. Bl a följande exempel talar för detta.

År 1953 var det högsta tillåtna axel- respektive boggietrycket på det allmänna

vägnätet 6/10 ton. I början av 1960-talet höjdes det till 8/12 ton och år 1975 var 92 % av den totala väglängden upplåten för 10/16 ton. Genom höjningarna av vägnätets bärighet har det blivit möjligt att sätta in allt större fordon i trafik; man har kunnat utnyttja stordriftsfördelar på "anläggningsnivå". Detta jämte andra förbättringar av vägnätet och av fordonens prestanda har lett till avsevärda produktivitetsökningar inom lastbilstrafiken. År 1950 presterade genomsnittsekipaget i yrkesmässig fjärrtrafik ca 350 000 tonkm och år 1966 ca 1 milj tonkm.[1] Vid mitten av 1970-talet torde motsvarande transportarbete uppgå till ca 1,5 miljoner tonkm per bil och år.

Sedan mitten av 1960-talet har skatterna för tunga lastbilar höjts vid några tillfällen. Ett ekipage med en totalvikt av 42 ton, bestående av bil plus släpvagn, och en årlig körsträcka av 10 000 mil betalade år 1964 sammanlagt ca 23 000 kr i fordons- och drivmedelsskatter; år 1971 uppgick motsvarande belopp till ca 36 500 kr, dvs en höjning med drygt 60 %.

Insikten att kostnadsnivån inom lastbilstrafiken på ett effektivare sätt kan höjas med andra transportpolitiska medel än tillståndsgivning avspeglas i 1972 års trafikpolitiska utrednings förslag om en sänkning av den maximala fordonslängden från 24 till 18 meter.[2] Om förslaget genomförs skulle den maximala lastkapaciteten i ton räknat minska med ca 20 % för berörda fordon.

Statsmakterna kan slutligen påverka den relativa prisutvecklingen på lastbilstransporter genom åtgärder inom järnvägsområdet, såsom produktivitetshöjande investeringar i banor och rullande materiel och ingrepp i prisbildningen via prisdirektiv och subventioner.

8.5 Avslutande synpunkter

Genom direkta regleringar har statsmakterna sökt begränsa lastbilstransporternas omfattning inom vad som ansetts vara järnvägarnas "naturliga" verksamhetsområde. Det har emellertid visat sig svårt att i en författningstext ange vilka lastbilstransporter som av samhällsekonomiska skäl bör föras över på järnväg. En samhällsekonomiskt sett effektiv fördelning av transporterna mellan järnväg och landsväg kan inte åstadkommas med enkla fördelningskriterier av typ varuslag eller transportsträckans längd. För många långväga lastbilstransporter är lastbilen det enda möjliga transportmedlet till följd av att järnväg saknas eller att transporterna gäller ömtåligt gods eller brådskande sändningar. Kvalitetsegenskaper hos transportmedlen som inte direkt avspeglas i trafikföretagens priser, såsom regularitet, punktlighet, snabbhet och flexibilitet, måste också beaktas i en samhällsekonomisk kalkyl.

Regleringarna av fjärrtrafiken i vårt land har huvudsakligen skett dels via bestämmelserna om transportförmedlingstillstånd, dels via möjligheterna att individualisera beställningstrafiktillstånd. I båda fallen har regleringarna syftat till att begränsa utbudet av fjärrtrafikkapacitet. Den slutsats som kan dras av analysen

[1] Kritz [1968] s. 58—60.
[2] *SOU* 1975:66, s. 213 ff.

i detta kapitel är att tillståndsgivningen endast haft en marginell effekt i det avseendet. En stor del av den transportkapacitet som satts in i fjärrtrafik har nämligen aldrig hamnat på tillståndsmyndigheternas bord för prövning; hit hör inte bara firmabilarna utan även en avsevärd del av transportförmedlingsföretagens transporter.

Myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om transportförmedlingstillstånd har närmast inneburit att man reglerat antalet förmedlingsföretag på olika linjer och inte konkurrensen lastbil — järnväg. Liberaliseringen av tillståndsgivningen efter 1963 års beslut förändrade inte på något avgörande sätt konkurrensläget lastbil — järnväg. Däremot underlättade den framväxten av en ny storföretagsgrupp — vid sidan om ASG och Bilspedition — inom fjärrtrafiken, nämligen Malmrosföretagen Frigoscandia/Fraktarna.

Tillståndsgivningssystemet har på olika sätt höjt kostnaderna för den yrkesmässiga lastbilstrafiken, framför allt fram till mitten av 1960-talet innan 1963 års beslut förändrade de direkta regleringarna. För prisnivån och prisutvecklingen på lastbilstransporter har emellertid andra transportpolitiska medel än regleringarna haft långt större betydelse. Skatter och avgifter samt inte minst väginvesteringarnas långsiktiga utveckling måste tillmätas stor betydelse i detta sammanhang, liksom bestämmelser om högsta tillåtna fordonslängd, -vikt och -hastighet. Sedd i det perspektivet är det uppenbart att prisrelationen lastbil — järnväg i ytterst ringa utsträckning påverkats av tillståndsgivningssystemet.

Sammanfattning och slutsatser

Undersökningens bakgrund

1963 års riksdagsbeslut om nya riktlinjer för transportpolitiken utgör en vändpunkt i den transportpolitiska utvecklingen i vårt land. Dittills hade regleringar spelat en stor roll som transportpolitiskt medel, särskilt inom landsvägstrafiken. Den nya politiken syftade till att genom "konkurrens på lika villkor" åstadkomma en samhällsekonomiskt riktig fördelning av transportarbetet på olika transportmedel och trafikföretag.

För SJ:s del innebar beslutet bl a att underskottet på de trafiksvaga bandelarna inte längre skulle täckas via intäkter från övriga linjer utan via allmänna skattemedel (den s k kollektivbiljetten). Därigenom skulle SJ kunna föra en mer konkurrenskraftig taxepolitik på affärsbanenätet och kravet på full kostnadstäckning begränsades till detta; tidigare hade det gällt för SJ som helhet. I syfte att ge järnvägarna möjlighet att uppträda affärsmässigt slopades för godstrafikens del bestämmelserna om likabehandling av kunder och kravet att alla taxor skulle vara offentliga.

Det mest radikala inslaget i 1963 års beslut gällde den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Den statliga etablerings- och kapacitetskontrollen och de övriga detaljregleringar som infördes under mellankrigstiden skulle successivt avvecklas. Tillståndsgivning med behovsprövning skulle inte längre vara ett medel att påverka konkurrensen inom åkerinäringen eller mellan denna och järnvägarna.

Regleringarna av lastbilstrafiken kom inte att avvecklas helt i enlighet med 1963 års liberaliseringsprogram. Redan några få år efter beslutet började statsmakterna tvivla på att de slagit in på rätt väg. Debatten om regleringarnas effektivitet som transportpolitiskt medel blossade åter upp. Det oaktat har tillståndsgivningen förändrats i så hög grad att det är motiverat att tala om ny transportpolitik som en följd av 1963 års beslut.

Förändringarna av det svenska tillståndsgivningssystemet saknar nästan helt motsvarighet i andra länder. Det enda undantaget i Västeuropa är Storbritannien, där 1968 års Transport Act innebar en ännu radikalare ändring av tillståndsgivningen än 1963 års beslut i Sverige.

Undersökningens syfte

Huvudsyftet med denna undersökning har varit att klarlägga utvecklingen på godstransportmarknaderna till följd av att regleringarna av den yrkesmässiga lastbilstrafiken förändrades genom 1963 års beslut.

Den tredje och sista etappen i det transportpolitiska handlingsprogrammet ställdes år 1968 på framtiden. Denna undersökning har också syftat till att klarlägga

omständigheterna kring detta uppskov, speciellt frågan huruvida lättnaderna i tillståndsgivningen medförde sådana störningar på transportmarknaderna att det av det skälet var motiverat att tills vidare göra halt i reformprogrammet.

Undersökningen har slutligen haft till syfte att sätta in det svenska regleringssystemet och dess utveckling i ett internationellt perspektiv. Därigenom skapas ett bredare underlag för en diskussion och bedömning av regleringarnas effektivitet som styrmedel inom transportpolitiken. Det internationella perspektivet har i denna undersökning sträckt sig till Västtyskland, Storbritannien och Nederländerna.

Regleringssystemet fram till år 1964

Enligt 1940 års yrkestrafikförordning (YTF) har det krävts tillstånd av statlig myndighet för att få etablera sig som åkare; även utvidgning av ett existerande åkeriföretag har varit föremål för prövning från myndigheternas sida. Syftet med etablerings- och kapacitetskontrollen har varit att skapa balans mellan utbud och efterfrågan på godstransporter. Behovsprövningen har byggt på tanken att denna balans inte kan nås via marknadskrafterna; tillståndsmyndigheterna har förutsatts vara bättre skickade att bedöma marknadsutvecklingen än de företag som sysslar med transportverksamhet. Etableringskontrollen har dessutom inneburit att man prövat den personliga lämpligheten för åkaryrket hos den som ansökt om trafiktillstånd.

Den centrala punkten i detta regleringssystem var behovsprövningen. Vid sina överväganden och beslut hade myndigheterna två hjälpmedel. För det första gavs de befintliga trafikutövarna möjlighet att yttra sig över ansökningar om trafiktillstånd. För det andra utnyttjades den sysselsättningsstatistik, som erhölls via de obligatoriska körrapporterna från åkarna, som en indikator på om det fanns behov av fler eller större bilar inom det lokalområde där trafikutövaren bedrev eller avsåg att bedriva verksamhet. Om den genomsnittliga sysselsättningstiden per bil under de senaste halvåret låg över ett visst normtal, ansåg man som regel att det fanns behov av viss kapacitetsökning.

Såsom beslutsunderlag vid behovsprövningen var dessa metoder inte helt tillfredsställande. Att åkarna och deras organisationer samt SJ hade goda kunskaper om den aktuella marknadssituationen behöver inte betvivlas. Däremot kunde man knappast förvänta sig en sådan vidsynthet från deras sida att de i tysthet skulle acceptera att nya konkurrenter etablerade sig på marknaden.

I själva behovsprövningssystemet fanns en inbyggd konflikt som var svår att lösa för såväl lagstiftaren som de tillståndsgivande myndigheterna. Å ena sidan måste systemet vara någorlunda lätthanterligt administrativt sett, vilket förutsatte enkla beslutskriterier av tumregelstyp. Å andra sidan fick tillståndsgivningen inte baseras på alltför enkla kriterier, eftersom man då kunde få överkapacitet och obalans på transportmarknaderna.

Vissa bestämmelser i 1940 års YTF hade till syfte att förenkla handläggningen av vad som betraktades som rutinärenden, t ex bilbyten och mindre ökningar av lastkapaciteten. Tillfälliga och geografiskt sett koncentrerade toppbelastningar i trafiken sökte myndigheterna klara av genom att utfärda s k korttidstillstånd och

reservtillstånd och genom föreskrifter om tillfälligt ändrat eller utökat lokalområde. Vidare begränsades ibland trafikrättigheterna till vissa varu- eller trafikslag, ett förfarande som här benämnts individualisering av trafiktillstånd.

Utfärdandet av tidsbegränsade och individualiserade tillstånd blev med åren allt vanligare och andelen bilar med generella tillstånd minskade. Kortsiktigt kunde myndigheterna på detta sätt lösa behovsprövningsproblemet, men på lång sikt resulterade systemet i andra problem. Den som hade ett begränsat trafiktillstånd kunde inte utan vidare gå in på nya marknader, om efterfrågan inom hans speciella marknad minskade. För myndigheterna var det svårt att kontrollera att de individualiserade tillstånden utnyttjades endast för de transporter de var avsedda för.

Individualiseringen av trafiktillstånd, systemet med lokalområden samt förekomsten av transporter, som redan i författningen var undantagna från YTF:s bestämmelser eller från behovsprövning, skapade en stor mängd delmarknader och begränsade konkurrensen inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Eftersom användningen av fordonen var låst till vissa geografiska områden eller typer av transporter kom bilparken att utnyttjas på ett ineffektivt sätt. Därigenom skapade regleringarna förutsättningar för en företeelse som de införts för att förhindra, nämligen överkapacitet.

1963 års reformprogram och dess genomförande

För den yrkesmässiga lastbilstrafikens del innebar 1963 års principbeslut främst att behovsprövningen skulle avvecklas och lokalområdesbestämmelserna avskaffas. Däremot skulle lämplighetsprövningen bibehållas. Förändringarna skulle ske i tre etapper med början den 1 juli 1964; som riktpunkt för etapp III angavs den 1 juli 1968.

Enligt 1963 års beslut skulle lättnaderna i tillståndsgivningen ske på två olika vägar samtidigt. Dels skulle under etapp I och II vissa specificerade varuslag och transporter undantas från YTF:s bestämmelser eller från behovsprövning, dels skulle för övrig trafik lastkapaciteten tillåtas öka med upp till 15 % per år under etapp I och upp till 20 % per år under etapp II. Dessa normtal för kapacitetsökningen var avsevärt högre än den ökning som hade skett under ett antal år före 1963 års beslut.

Reformprogrammets första etapp ägde rum under en period med mycket goda transportkonjunkturer. Under åren 1964—1966 ökade godstransportarbetet mycket snabbt på såväl järnväg som landsväg och inom åkerinäringen låg sysselsättningen på en hög nivå. Redan under 1966 började emellertid transportmarknaderna påverkas av försämrade konjunkturer och år 1967 inträffade den dittills djupaste konjunktursvackan under efterkrigstiden. För SJ:s del minskade transportarbetet även i absoluta tal det året, och inom åkeritrafiken saknade många bilar sysselsättning.

Våren 1967 beslutade riksdagen att statens biltrafiknämnd skulle avvecklas vid årsskiftet 1967/68 och att all kvarvarande tillståndsgivning skulle föras över till länsstyrelserna. I september 1967 presenterade kommunikationsdepartementet en

PM om införandet av tredje etappen jämte ett förslag till ny yrkestrafikförordning. Båda dessa saker tydde på att statsmakterna vid denna tid hade för avsikt att ta även det tredje steget i 1963 års program.

Under hösten 1967 började från många håll kritik att riktas mot planerna att fullfölja reformprogrammet. Liberaliseringen av tillståndsgivningen ansågs ha lett till en överetablering av åkeriföretag och till en försämring av SJ:s konkurrenskraft. Den allmänna uppslutning kring den nya transportpolitiken, som fanns då beslutet togs, förbyttes efter några få år i ett allmänt klankande på 1963 års politik eller åtminstone i tvekan och villrådighet inför att genomföra etapp III.

I april 1968 deklarerade dåvarande kommunikationsministern, Svante Lundkvist, att regeringen hade beslutat att tills vidare vänta med etapp III. De uttalade skälen till detta var främst av formell art. Vissa åtgärder, som enligt 1963 års principbeslut borde vidtas innan etapp III påbörjades, hade inte genomförts; bl a väntade man på förslag från affärsverksutredningen, bilskatteutredningen och vägkostnadsutredningen. Endast ett halvår tidigare — i kommunikationsdepartementets PM om införandet av tredje etappen — hade emellertid dessa skäl helt lyst med sin frånvaro.

Den stora ökningen av antalet åkerier — särskilt enbilsåkerier — under åren 1964—1968 utsattes för hård kritik från framför allt LO och Transportarbetareförbundet. Den ansågs ha medfört en ogynnsam branschstruktur, överkapacitet och osunda konkurrensförhållanden inom branschen. LO ville ha en "reell" lämplighetsprövning av den som ville bli åkare — önskemål som Åkeriförbundet helt ställde sig bakom. Kritiken ledde till att regeringen år 1969 tillsatte en utredning, den s k yrkestrafikutredningen, som fick i uppdrag att föreslå åtgärder i syfte att förbättra företagsstrukturen inom den yrkesmässiga trafiken. Utredningen blev ett hastverk och dess betänkande (SOU 1971:34) utsattes för hård kritik från LO, trafikutövarnas organisationer och näringslivet. Den proposition (1972:81) som regeringen sedan lade fram, hade till sitt innehåll inte många likheter med utredningens förslag.

I propositionen föreslogs bl a att den som ansökte om trafiktillstånd skulle bli föremål för s k ekonomisk lämplighetsprövning, och bestämmelser om detta trädde i kraft den 1 oktober 1972. Detta nya inslag i tillståndsgivningen väckte ringa uppmärksamhet utanför branschen, trots dess principiellt sett stora betydelse. Införandet av ekonomisk lämplighetsprövning innebar i viss mån en återgång till det detaljregleringssystem som fanns före den 1 juli 1964. Den som ansöker om trafiktillstånd skall bifoga en utredning med uppgifter om planerad verksamhet, beräknad budget för det första verksamhetsåret med kostnaderna fördelade på olika kostnadsslag, finansieringsplan samt den sökandes ekonomiska förhållanden i övrigt. Utredningen skall granskas av företagarföreningen i länet eller av auktoriserad revisor.

Det centrala i tillståndsgivningen skall inte längre vara behovsprövningen utan den ekonomiska lämplighetsprövningen. Den senare kan emellertid fungera som en maskerad behovsprövning. I den ekonomiska utredning, som den sökande presenterar, är inte finansieringsplanen eller de beräknade kostnadernas storlek det

intressanta, eftersom dessa kan bedömas schablonmässigt, utan de beräknade intäkterna. Vid myndigheternas bedömning av om den tilltänkta verksamheten kan antas bedrivas under "sunda" förhållanden måste rimligen vissa överväganden göras om huruvida den sökande får möjlighet att köra in de belopp som anges under beräknade intäkter. Därmed är man tillbaka i en situation som har stora likheter med den traditionella behovsprövningen.

Effekterna av 1963 års beslut inom lastbilstrafiken

Uppmjukningen av etablerings- och kapacitetskontrollen avspeglades i färre avslag än tidigare på ansökningar om trafiktillstånd från såväl nya trafikutövare som etablerade åkerier. Avslagsfrekvensen sjönk från 17 % år 1964 till 1,5 % år 1968; därefter steg den till 6 % år 1971 och till 10 % år 1972. Den förhållandevis höga avslagsfrekvensen det sistnämnda året betingades huvudsakligen av att ekonomisk lämplighetsprövning infördes den 1 oktober 1972. Under hela perioden 1964—1972 var avslagsfrekvensen ungefär tre gånger högre vid ansökningar från nya trafikutövare än från etablerade åkerier.

Under perioden 1954—1964, dvs innan den nya transportpolitiken infördes, ökade den totala lastkapaciteten inom den yrkesmässiga trafiken med i genomsnitt 11,8 % per år. Under etapp I var ökningen nära 16 % per år. Denna höga ökningstakt blev emellertid kortvarig; redan under etapp II var kapacitetsökningen nere i 7,6 % per år och under den följande femårsperioden, 1968—1972, ökade den totala lastförmågan med i genomsnitt endast 5,5 % per år.

Den långsiktiga kapacitetstillväxten påverkades således inte av den liberala behovsprövningen. Däremot skedde en stark tillväxt av lastkapaciteten under de två första övergångsåren. Denna ökning sammanföll emellertid med högkonjunkturen 1964—1965. Lastkapacitetens tillväxttakt har under hela efterkrigstiden varit starkt konjunkturberoende och den nya transportpolitiken förändrade inte detta samband.

Antalet åkeriföretag ökade mycket kraftigt under de första åren av liberaliseringsperioden, från ca 13 000 vid årsskiftet 1963/64 till ca 18 600 vid årsskiftet 1968/69. Denna ökning betingades säkerligen av lättnaderna i etableringskontrollen. Ett trafiktillstånd var tidigare en eftertraktad vara, som det t o m fanns ett inofficiellt marknadspris på. Det är knappast förvånande att många såg en möjlighet att starta eget, när det blev betydligt lättare än tidigare att få ett trafiktillstånd.

De redovisade höga ökningstalen motsvarar emellertid inte den faktiska ökningen av antalet åkerier. Under den nya transportpolitikens första år passade nämligen s k svartåkare på att legalisera sin verksamhet. En liknande fiktiv nyetablering låg bakom den stora ökningen av antalet företag år 1973. Många innehavare av traktordumprar fann det nämligen nödvändigt att skaffa sig trafiktillstånd till följd av de nya bestämmelserna om s k befraktaransvar från den 1 oktober 1972.

Bortsett från år 1973 ökade antalet åkerier i mycket blygsam takt under åren 1969—1974; ökningstakten var t o m lägre än under åren 1953—1963.

De nytillkomna åkerierna svarade för en relativt liten del av kapacitetsökningen inom den yrkesmässiga trafiken. Detta berodde bl a på att många nya företag bildades genom uppsplittring av existerande åkerier men framför allt på att de redan etablerade företagen utnyttjade lättnaderna i behovsprövningen till att skaffa fler eller större fordon. Enligt de beräkningar som gjorts i denna undersökning svarade befintliga åkerier för ca 75 % av den totala kapacitetstillväxten i ton räknat under åren 1965—1972.

Som tidigare nämnts var det vanligt att myndigheterna införde begränsningar av olika slag i trafiktillstånden; en viss bil fick t ex användas enbart för transporter av vissa varuslag, för vissa befraktare etc. Vidare tidsbegränsades tillstånden ofta, även för fysisk person. Liberaliseringen av behovsprövningen medförde att systemet med individualiserade trafiktillstånd, reservtillstånd och tidsbegränsade tillstånd för fysisk person praktiskt taget helt försvann. Därigenom minskade antalet delmarknader och förutsättningar skapades för ett effektivare utnyttjande av bilarna än tidigare. De geografiska begränsningarna av trafiken via lokalområdesbestämmelser och linjekoncessionering för transportförmedlingsföretag kvarstod dock.

Den restriktiva etablerings- och kapacitetskontrollen ledde till att det fanns ett marknadspris på trafiktillstånd — dock inte officiellt. Lättnaderna i behovsprövningen medförde att detta pris sjönk. Vid början av 1970-talet behövde man vid köp av ett åkeri inte längre betala ett överpris för själva trafiktillståndet. Det inofficiella marknadspriset hade sjunkit till noll, vilket kanske är det bästa beviset på att den restriktiva tillståndsgivningen avskaffades genom 1963 års beslut.

I början av år 1968 hade regeringen att bestämma sig för om en proposition angående etapp III skulle läggas fram. Den tvekade länge och beslöt till slut att ställa etapp III på framtiden, trots att en majoritet inom den trafikpolitiska delegationen — det rådgivande organ inom kommunikationsdepartementet som hade till uppgift att studera effekterna av 1963 års beslut — hade förordat att den tredje etappen skulle påbörjas den 1 juli 1968. Som framgått av detta arbete utgjorde erfarenheterna av den liberalare tillståndsgivningen inte ett tillräckligt skäl till uppskovet med etapp III.

Konkurrensen lastbil—järnväg

Ett av huvudsyftena med 1940 års YTF har varit att ge järnvägarna ett visst skydd mot konkurrensen från lastbilstrafiken på marknaderna för långväga transporter. Den slutsats som kan dras av analysen i detta arbete är att tillståndsgivningssystemet haft endast en marginell effekt i det avseendet.

I avsikt att kontrollera den yrkesmässiga fjärrtrafiken med lastbil infördes i YTF bestämmelser om transportförmedlingstillstånd, som fram till år 1968 utfärdades av en central myndighet, statens biltrafiknämnd, därefter av länsstyrelserna. Andra delar av förordningen har också använts för att reglera konkurrensen mellan lastbil och järnväg, framför allt möjligheterna att utfärda individualiserade tillstånd inom ramen för behovsprövningen av beställningstrafiktillstånd. Bestämmelserna om transportförmedlingstillstånd har visat sig vara ett trubbigt

styrmedel. De har varit tillämpbara på endast vissa typer av långväga transporter och de har i ringa utsträckning reglerat transportkapaciteten. Därtill kommer att behovsprövningen vållat problem för myndigheterna och den har närmast inneburit en legalisering av redan etablerad trafik. YTF:s bestämmelser har i praktiken reglerat antalet transportförmedlingsföretag på olika linjer och inte konkurrensen lastbil — järnväg.

Liberaliseringen av tillståndsgivningen förändrade inte på något avgörande sätt konkurrensläget lastbil — järnväg inom fjärrtrafiken. Däremot underlättade den framväxten av en ny storföretagsgrupp — vid sidan om ASG och Bilspedition — inom fjärrtrafiken, nämligen Malmrosföretagen Frigoscandia/Fraktarna.

Direkta regleringar av lastbilstrafiken skyddar eller gynnar järnvägarna på två sätt. För det första kan förbud av olika slag göra det fysiskt omöjligt att utföra vissa lastbilstransporter. För det andra kan regleringarna leda till en allmän höjning av prisnivån på lastbilstransporter, t ex genom att de hindrar ett effektivt utnyttjande av fordonsparken. I vårt land finns det inga exempel på den förstnämnda typen av järnvägsprotektionism. Däremot har regleringarna höjt kostnaderna något inom den yrkesmässiga trafiken och därmed prisnivån.

En rad andra faktorer påverkar emellertid också prisrelationen lastbil — järnväg, såsom offentliga investeringar i transportanläggningar, skatter och avgifter, fordons- och trafikbestämmelser samt arbetstidsregler. En viktig slutsats i denna undersökning är att statsmakternas agerande inom dessa områden varit av långt större betydelse för prisutvecklingen på lastbilstransporter och för konkurrensen lastbil — järnväg än deras agerande inom tillståndsgivningens område.

Regleringssystemet vid mitten av 1970-talet

Sedan början av 1960-talet har YTF undergått små förändringar formellt sett. I praktiken skiljer sig emellertid dagens tillståndsgivningssystem markant från det som gällde före år 1964.

För det första sker i verkligheten inte någon behovsprövning vid ansökningar om trafiktillstånd. Genom att insamlingen av de obligatoriska körrapporterna upphörde vid årsskiftet 1971/72 försvann för övrigt ett av beslutsunderlagen för behovsprövningen.

För det andra infördes den 1 oktober 1972 s k ekonomisk lämplighetsprövning vid etablering av åkeriföretag. Den ekonomiska lämplighetsprövningen har kommit att ersätta behovsprövningen som ett medel att begränsa nyetableringen.

För det tredje har tillståndsgivningen decentraliserats till länsstyrelserna mot att fram till årsskiftet 1967/68 huvudsakligen ha varit en uppgift för en central myndighet, statens biltrafiknämnd.

I ett delbetänkande (SOU 1975:66) har 1972 års trafikpolitiska utredning föreslagit betydande förändringar av regleringssystemet för den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Till de viktigaste förslagen hör följande: behovsprövningen slopas liksom kapacitetsbegränsningen i trafiktillstånden; bestämmelserna om lokalområden upphör att gälla; linjekoncessioneringen för transportförmedling slopas; juridisk och fysisk person jämställs när det gäller rätten att bedriva yrkesmässig lastbilstrafik;

kraven på erfarenhet och lämplighet skärps vid den personliga lämplighetsprövningen.

Vissa av utredningens förslag innebär närmast en formell anpassning av YTF till verkligheten, andra förslag har en reell innebörd. När detta skrivs har regeringen ännu inte tagit ställning till utredningens förslag. Om förslagen genomförs kommer 1940 års YTF att omarbetas från grunden. Dess syfte kommer inte längre att vara att genom detaljregleringar söka begränsa konkurrensen inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken och mellan denna och järnvägarna. Utredningen avvisade mycket bestämt behovsprövningen som ett effektivt styrmedel i det senare avseendet. Tillståndsgivningen skall enligt utredningen i framtiden baseras enbart på en lämplighetsprövning, som skall främja trafiksäkerheten och arbetarskyddet och vara hårdare än för närvarande.

Förslaget till ändrad tillståndsgivning överensstämmer nära nog helt med det system som skulle träda i kraft i etapp III enligt 1963 års transportpolitiska handlingsprogram. Om regeringen och riksdagen ansluter sig till trafikpolitiska utredningens förslag, skulle således etapp III i 1963 års reformprogram komma att genomföras — med nästan tio års fördröjning.

Transport policy and the lorries

— a study of the effects of regulation and deregulation

Background

In Sweden, as in most other industrialized countries, the growth of road freight transport in the 1920's and 1930's led to the passing of restrictive legislation to protect the railways and to eliminate wasteful competition within the road haulage industry. Road transport for hire or reward became subject to a licensing system based on entry and capacity controls. The essence of the system stood unchanged for more than three decades, and not until 1963 did a fundamental change of policy take place.

The 1963 Transport Act provided for a gradual relaxation of the licensing system and the final abolition of capacity control of the road haulage industry and of restrictions on the work for which a lorry may be used. At the same time the railways were freed from various obligations and from the economic burden of unremunerative lines. The network was divided into a 'commercial network' and a 'light traffic network' and the deficit on the latter were to be covered by direct grants. The new transport policy was to be put into effect in three stages. The first two were implemented on 1 July 1964, and 1 July 1966; the third stage, originally planned for 1 July 1968, was postponed for various reasons.

The measures taken since 1963 have led to a substantial deregulation of the road haulage industry. Sweden has moved from a restrictive to a very liberal licensing system, a change of policy which is fairly unique from an international point of view; in Europe only the United Kingdom has undergone a similar, and perhaps even more radical change through the introduction of operators' licensing under the 1968 Transport Act.

The transport policy changes in Sweden during the 1960's offer an interesting case for studying the effects of deregulation of road freight transport, and the main purpose of this research project has been to carry out such a study. The general outline of the book is as follows. Chapter 1, titled 'Goals and means in transport policy', gives a general frame of reference for the investigation and a presentation of the main arguments for and against entry and capacity controls. After this introductory chapter the study falls into two parts. The first part, chapters 2 to 5, considers the development of the Swedish licensing system and its effects on the road haulage industry and on the freight transport markets in general from the interwar years up to 1975. In the second part, chapters 6 to 8, each chapter has the character of a specific investigation. Chapter 6 is devoted to inter-

national comparisons of governmental intervention in road freight transport. The countries being studied are the Federal Republic of Germany, the Netherlands and the United Kingdom. Chapter 7 deals with the market structure of the road transport industry and how it may have been affected by regulations, and by cost and demand conditions. Chapter 8 considers the question of whether licensing has had any effect in influencing traffic from road to rail.

Licensing before 1964

According to the 1940 Road Haulage Act, a licence was needed to use a lorry for carriage of goods for hire or reward. The central point in the regulatory system was the 'needs test'. A new entrant to the industry, as well as an established haulier who wanted to expand his business, had to show that there was a 'need' for new capacity. This quantity control was coupled with a quality control as to a newcomer's suitability as a road haulage operator. Applications for licences were published and existing hauliers and the railways could object to an application. As a means of assessing the need for increased capacity, the licensing authorities checked the market situation in road freight transport and the degree of utilisation of the existing vehicles. All haulage firms had to report monthly, or every third month, on their freight revenues and the number of hours the lorries were in use.

A licence stipulated the number of vehicles and their maximum carrying capacity in tons. It also stipulated the 'traffic area' — usually the county — to which the carrier belonged. A haulage firm was allowed to carry goods within this traffic area or to or from it. Traffic between two points outside the traffic area was not allowed. Commodity or shipper restrictions could be attached to a licence, and over the years a growing proportion of the licences were issued with such constraints on operating rights. Together with the territorial restrictions, they limited the potential use of a vehicle.

As in many other countries, vehicles used for certain types of traffic were exempt from licensing or from the needs test. Transport of agricultural products was the most important group in this connection.

The 1963 liberalization programme

During the 1950's it was found that the regulatory system did not achieve the aims for which it had been set up. The railways were operating at a substantial deficit. The licensing system had fragmented the road haulage industry into many submarkets and caused inefficient use of the vehicles. It had also promoted the growth of monopolistic groups due to the restrictive entry control. In 1953 the government appointed a committee to review national transport policy. The committee published three reports during the years 1961 and 1962. It came down in favour of giving the various modes of transport greater freedom, as experience had shown how difficult it was to reach efficient use of resources in the transport sector by administrative decisions taken by a central authority. The committee

recommended a radical change of the licensing system. Later the government presented a bill which on nearly every point followed the committee's recommendations, and it was approved by parliament at the end of 1963.

As mentioned above, the 1963 Transport Act called for a three stage relaxation of the restrictions on road transport. During stage I, which started 1 July 1964, further exemptions from licensing were made for transport of certain agricultural and forest products. For the sectors of the industry remaining under licensing, the needs test was eased and a general increase of 15 % per annum of the industry's carrying capacity in tons was allowed.

In stage II, which started on 1 July 1966, further exemptions were made from licensing, and lorries under 4 tons and lorries with special bodies, such as concrete mixers and oil tankers, were freed from the needs test. A general increase in carrying capacity of up to 20 % per annum was allowed for the remaining parts of the road haulage industry.

Stage III was planned to start on 1 July 1968. All restrictions on capacity of the road haulage industry were to be abolished then, as well as all territorial, commodity and shipper restrictions. Licensing itself was not to be abandoned but it was to be simplified; only entry controls based on quality were to be retained and indeed strengthened.

In 1968 the government decided to postpone stage III for an indefinite period. The business cycle was an important factor in causing this postponement. Stages I and II took place in conditions of strong general economic growth and the increases in road haulage capacity were easily absorbed. By 1967—68 the country was hit by a severe recession which also affected the freight transport markets. Rail traffic declined and many road haulage vehicles were out of work. However, many people considered that the lack of balance between supply and demand in the transport markets was primarily attributable to liberalization of licensing and not to the business situation.

The postponement of stage III was also due to mounting criticism against road freight transport in general because of its harmful effects on the environment and on road congestion. The planned closure of a number of railway lines and stations added further to the discussion of the proper role of rail and road in the future. The transport policy climate was not favourable towards further liberalization of licensing and greater competition in the transport markets. The concept of co-ordination got a temporary revival.

Despite the formal postponement of stage III, the operation of the considerably liberalized licensing system introduced in stages I and II was not changed. The needs test has in practice been abandoned and few applications for licences have been refused. However, in October 1972 the quality controls of new entrants were strengthened. From that date the suitability of the applicant includes 'economic suitability' in addition to professional and personal qualifications. A budget must be drawn up with estimates of income and costs; a description of the source of finance has to be submitted, as well as a statement of the applicant's income and wealth according to the latest tax return.

The effects of deregulation

As the matter stands, Sweden has greatly liberalized quantity control of road hauliers and has to some degree tightened the quality control. What then have been the principal effects on the freight transport markets?

The relaxation of restrictive licensing is mirrored in the decreasing number of decisions to refuse applications for a licence. In 1964 17 % of all applications — from newcomers as well as from established hauliers — were refused. In 1968 the refuse rate was down to 1.5 %, then it increased again and reached 10 % in 1972; this comparatively high rate was mainly due to the introduction of 'economic suitability' as a requirement for new entrants. During the years 1964 to 1972 the refusal rate was on the average three times higher for newcomers than for existing hauliers.

During the ten-year period 1954—64, i.e. before liberalization, the total carrying capacity measured in tons within the road haulage industry increased by 11.8 % per annum. During stage I it jumped up to nearly 16 % per annum, although this great increase was a phenomenon of short duration. During stage II it was down to 7.6 % per annum, and from 1968 to 1972 carrying capacity increased by only 5.5 % per annum.

It is worth noting that the long term growth of capacity was not affected by liberalization, even if the big increase in 1965—66 was no doubt due to the less restrictive capacity control. Changes in carrying capacity have primarily reflected the general economic development in the country.

The number of road haulage firms showed a rapid expansion during the first years of the new transport policy. It rose from 13 000 in 1963/64 to 18 600 in 1968/69, but the following years saw only a modest increase. This large increase during stages I and II has been given much attention in the transport policy debate, but the competitive effect of this increase was to some degree lessened by the fact that illegal operators took the opportunity to legalize their business. Also many drivers for existing own account operators acquired their former employer's vehicle and became professional hauliers carrying the original traffic. New haulage firms were responsible for a relatively small part of the total increase in carrying capacity. According to estimates made in this study, they were responsible for on the average about 25 % of the total capacity increase from 1965 to 1972.

Since the early 1950's, the large carriers have increased their share of the market and liberalization did not change this trend. Firms having at least 11 lorries increased their share of the total number of road haulage vehicles from about 9 % in 1953 to about 18 % in 1964 and to 26 % in 1974.

Own account transport has declined considerably during the years of less restrictive licensing for professional hauliers. In 1961 carriers for hire or reward produced 60 % of the total number of ton-miles by road. This share increased to 64 % in 1966 and to 80 % in 1974. This development has received scant attention in the discussion on the results of the transition from restrictive to liberal licens-

ing. The rapid growth of the road haulage industry has often been interpreted as mainly a transfer from rail to road. To a significant degree, however, shippers have chosen to hire professional operators instead of carrying the goods in their own vehicles.

The less restrictive capacity control did not change in any fundamental way the competitive position for the railways. Even if deregulation lowered the costs and the price level in road freight transport, this has had only marginal effects compared to the effects of changes in other transport policy measures affecting the relative price of road to rail. Quantity control of road haulage firms was an ineffective way of giving some protection to the railways. Deregulation did not cause any serious diversion of traffic from the railways.

An important conclusion which can be drawn from the Swedish development is that deregulation — or at least partial deregulation — did not lead to permanent 'chaos' or 'instability' in the road haulage industry. During a transitional period there was, as expected, a large influx into the industry but after a short time the balance between supply and demand was restored. The less restrictive capacity control has given existing carriers a chance to expand their business more easily than before, and the medium-sized and large firms have increased their share of the market. Furthermore, liberal licensing has brought about a more effective use of resources within the industry, as detailed licence prescriptions in terms of the goods to be carried, the customers to be served, etc. have been removed; the number of submarkets has declined, but there are still territorial restrictions.

Further deregulation?

In 1972 the government appointed a new committee for another national transport policy review. A report was published in 1975 in which the committee proposed that all remaining capacity control should be abolished; the territorial restrictions in the form of 'traffic areas' should also be removed and there would then be a national market for all hauliers; licences to individual persons and to corporate bodies should be granted on equal terms. According to the committee, licensing should in future deal only with quality control in order to promote higher standards of safety and working conditions in the road haulage industry. If these proposals are accepted by the government and the parliament, stage III of the 1963 liberalization programme will in fact be introduced.

List of diagrams

3:1 Number of applications for a road haulage license to the central licensing authority 1945—63

3:2 Hours in service per month and vehicle, annual increase in carrying capacity and in number of vehicles within the road haulage industry 1946—63

5:1 Annual change in total carrying capacity, in number of vehicles and in hours per vehicle in use within the road haulage industry 1958—71

5:2 Annual increase in number of ton-kilometres by professional hauliers in long distance traffic 1958—71
8:1 Annual change in number of ton-kilometres by rail and by professional hauliers in long distance traffic 1958—70

List of tables

3:1 Distribution of licence applications 1953—63 according to type of application
3:2 Refused licences in per cent of applications for new licences 1953—63
3:3 Distribution of new and varied licences issued 1953—63 according to period of validity of the licence
3:4 Distribution of new and varied licences issued 1953—63 according to general and restricted licence
3:5 Long distance road transport for hire or reward: number of vehicles, mileage run, tons carried and ton-kilometres produced 1947—63
5:1 Distribution of licence applications 1961—63 and 1965—67 according to type of application
5:2 Refused licences in per cent of applications for new licences 1961—63 and 1965—67
5:3 Distribution of new and varied licences issued 1961—63 and 1965—67 according to period of validity of the licence
5:4 Distribution of new and varied licences issued 1961—63 and 1965—67 according to general and restricted licence
5:5 Number of licences issued 1964—72 according to type of application
5:6 Number of new licences issued with and without needs test 1968—72
5:7 Share of new licences issued to new applicants and to existing hauliers 1964—72
5:8 Refusal rate for applications for new licences from new entrants and from existing hauliers 1964—72
5:9 Number of licences issued for increased carrying capacity 1964—72
5:10 New entrants' share of total capacity in the road haulage industry at the end of the years 1965 to 1972
5:11 Number of road haulage firms 1953—75
5:12 Distribution of road haulage firms according to size of firm 1953—75
5:13 Distribution of road haulage vehicles according to size of firm 1953—75
5:14 Number of road haulage vehicles 1958—74 according to different sources of statistics
5:15 Total carrying capacity in tons within the road haulage industry 1954—74
7:1 Distribution of road haulage firms according to size of firm in some European countries
7:2 Distribution of road haulage vehicles according to size of firm in some European countries
7:3 Number of lorry centrals by size of vehicle fleet and their average size, membership and freight revenues 1974/75

7:4 Number of lorry centrals, their number of vehicles and market share by county 1974/75
7:5 Number of long distance hauliers and vehicles carrying goods regularly for ASG and Bilspedition by size of vehicle fleet 1974/75
7:6 Number of lorries operated by the three largest groups of road haulage firms in Sweden, December 1975
7:7 Number of lorries carrying goods for ASG, Bilspedition and Frigoscandia/ Fraktarna by type of traffic 1975
7:8 Number of road transport selling firms by county and type of firm 1975
7:9 Number of road haulage vehicles by county and type of transport selling firm 1975
7:10 Distribution of road haulage vehicles according to type of transport selling firm by county 1975

Källor och litteratur

Otryckta källor

Riksarkivet

Statens biltrafiknämnds arkiv: Serie B Koncept, III Utgående skrivelser i ärenden rörande beställningstrafiktillstånd, åren 1953, 1955, 1957, 1959, 1961, 1962, 1963, 1965, 1966, 1967.

Kommunikationsdepartementet

Uppgift över ansökningar om tillstånd till beställningstrafik för godsbefordran avgjorda av länsstyrelserna, kvartalsvis åren 1968—72. (Materialet insamlat och sammanställt för trafikpolitiska delegationens räkning.)

Statens biltrafiknämnd

Sammanställning avseende statens biltrafiknämnds och länsstyrelsernas handläggning av ärenden angående tillstånd till beställningstrafik med lastbil, halvårsvis åren 1964—66. (Materialet insamlat och sammanställt för trafikpolitiska delegationens räkning.)

Svenska Åkeriförbundet

Primärmaterialet till Åkeriförbundets strukturundersökning 1974/75.

Material insamlat av IUI

Sammanställning över antalet lastbilar, fördelat länsvis och på olika trafikslag, i trafik hos följande företag: AB Svenska Godscentraler, AB Godstrafik & Bilspedition, Frigoscandia Transport AB, Fraktarna Godstransport AB, Svelast AB, GDG Biltrafik AB.

Tryckta källor och litteratur

Aberle, G. & Willeke, R., 1973, "Wege zur Sanierung der Eisenbahn", *Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie,* Nr 14, Frankfurt/Main

Annual Reports of the Licensing Authorities to the Secretary of State for the Environment, 1969—1970, 1970—1971, 1971—1972, 1972—1973, 1973—1974.

ASG-Transportörernas Förening 20 år, 1953—1973, Uppsala.

Bain, J. S., 1968, *Industrial Organization,* New York, London and Sydney.

Bayliss, B. T., 1965, *European Transport,* London.

— 1971, *The Small Firm in the Road Haulage Industry,* London: HMSO.

— 1973, *The Road Haulage Industry Since 1968,* London: HMSO.
Bayliss, B. T. & Edwards, S. L., 1971, *Operating Costs in Road Freight Transport,* London: Department of the Environment.
Biörklund, G. & Borgström, C., 1973, *Vår vägtrafiklagstiftning,* 14:e uppl., Karlshamn.
Bohm, P., Bruzelius, N., Hesselborn, P-O., Johannesson, M., Ruud, T. & Thedéen, T., 1974, *Transportpolitiken och samhällsekonomin,* Stockholm.
Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr 1953—1973: Aufgabe und Wirken, 1973, Köln.
Carling, A., 1968, *Industrins struktur och konkurrensförhållanden,* SOU 1968:5.
Carriers' Licensing: Report of the Committee, 1965, London: HMSO.
Chisholm, M., 1959, "Economies of Scale in Road Goods Transport? Off-Farm Milk Collection in England and Wales", *Oxford Economic Papers,* Vol. 11, No. 3 (October).
Decentraliseringsutredningens PM nr 10 angående yrkesmässig automobiltrafik, stencil, 27 jan. 1948.
Despicht, N. S., 1964, *Policies for Transport in the Common Market,* Sidcup, Kent.
Dicer, G. N., 1971, "Economies of Scale and Motor Carrier Optimum Size", *The Quarterly Review of Economics and Business,* Vol. 11, No. 1 (Spring).
Du Rietz, G., 1975, *Etablering, nedläggning och industriell tillväxt i Sverige 1954—70,* Stockholm: Industriens Utredningsinstitut.
Dyos, H. J. & Aldcroft, D. H., 1969, *British Transport,* Leicester University Press.
Egedal, N. Hj., 1950, "Transportförmedling", *Förvaltningsrättslig tidskrift,* s. 108—115.
Eisel, R., 1968, "Die Ordnung des gewerblichen Güternahverkehrs", *Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster,* Heft 53.
Friedlaender, A. F., 1969, *The Dilemma of Freight Transport Regulation,* Washington, D.C.: The Brookings Institution.
Godlund, S., 1954, *Busstrafikens framväxt och funktion i de urbana influensfälten,* Lund.
Grafström, E., 1961, "Synpunkter på de framtida landtransportmedlen i Sverige", IVA:s transportforskningskommission, *Meddelande* nr 50.
A Guide to Operators' Licensing, 1973, London: Department of the Environment, Second ed.
Gwilliam, K. M. & Mackie, P. J., 1975, *Economics and Transport Policy,* London.
Harrison, A. J., 1963, "Economies of Scale and the Structure of the Road Haulage Industry", *Oxford Economic Papers,* Vol. 15, No. 3 (November).
Highway Statistics, 1969, London: Ministry of Transport.
Hiorth, O. Ch., 1970, *Innenlandske transporter,* Oslo.
Joy, S., 1964, "Unregulated Road Haulage: The Australian Experience", *Oxford Economic Papers,* Vol. 16, No. 2 (July).
Kahn, A. E., 1970, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions.* Vol. I: Principles, Vol. II: Institutional Issues. New York: John Wiley and Sons.

Kapazitätsregulierungen im Strassengüterverkehr, *Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium,* Heft 15, 1971

King, M. A., 1971, *The Structure and Ownership of the New Zealand Licensed Road Goods Transport Industry,* Doctoral Dissertation, Victoria University of Wellington.

Kneafsey, J. T., 1974, *The Economics of the Transportation Firm,* Toronto and London: Lexington Books.

Kolsen, H. M., 1968, *The Economics and Control of Road-Rail Competition,* Sydney University Press.

Konkurrensbegränsningar inom åkeribranschen, *Näringsfrihetsombudsmannen,* föredragningspromemoria, Dnr 12/17, stencil juli 1974.

Krantz, O., 1972, *Studier i svensk godstransportutveckling med särskild hänsyn till lastbilismens expansion efter 1920,* Lund.

Kritz, L., 1963, *Lastbilstransporter i Sverige 1950—61,* Stockholm: Industriens Utredningsinstitut.

— 1966, Godstransportutvecklingen i Storbritannien, *Småtryck från IUI* nr 38.

— 1968, *Godstransporternas utveckling i Sverige 1950—66 med utblick mot 1980,* Stockholm: Industriens Utredningsinstitut.

— 1969, "Transportpolitiska perspektiv", *Ekonomisk Revy,* nr 3/1969.

— 1971, "Ny engelsk transportpolitik", *Svenska vägföreningens tidskrift,* nr 4/1971.

— 1972, "1963 års transportpolitik — märks den i statistiken?" *Vår industri,* nr 10/1972.

— 1974, "Optimum Structure and Size of Road Haulage Firms", European Conference of Ministers of Transport, *Round Table* 23, Paris.

Lokala lastbilstransporter: taxor, priser, rabatter. *Statens pris- och kartellnämnd,* Dnr II: 97/74, stencil juni 1975.

Meyer, J. R., Peck, M. J., Stenason, J. & Zwick, C., 1964, *The Economics of Competition in the Transportation Industries,* Cambridge: Harvard University Press.

Munby, D. L., 1965, "The Economics of Road Haulage Licensing", *Oxford Economic Papers,* Vol. 17, No. 1 (March).

— 1968, "Mrs. Castle's Transport Policy", *Journal of Transport Economics and Policy,* Vol. II, No. 2 (May).

Nelson, James C., 1965, "The Effects of Entry Control in Surface Transport", *Transportation Economics,* National Bureau of Economic Research, New York.

— 1973, *Implications of Evolving Entry and Licensing Policies in Road Freight Transport,* Paper given before The International Conference on Transportation Research at the College of Europe in Bruges, Belgium, June 18—21, Stencil.

Nelson, R. A., 1956, *Motor Freight Transport for New England,* A Report to the New England Governors' Conference on Public Transportation.

Noortman, H. J., 1971, "Economic Criteria for Determining the Capacity of Goods Transport by Road", *Report of the eleventh ECMT Round Table,* Paris.

Norges Offentlige Utredninger 1974:44, "Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitiken".

Odén, Å., 1948, "Överlåtelse av trafiktillstånd", *Förvaltningsrättslig tidskrift,* s. 92—103.

— 1949, "Trafiktillstånd för särskilda slag av transporter", *Förvaltningsrättslig tidskrift,* s. 346—351.

Odhner, C-E., 1969, *PM om trafikpolitiken,* stencil 21.1.1969.

Oort, C. J., 1970, *The Economic Regulation of the Road Transport Industry,* International Bank for Reconstruction and Development, Report No. EC — 177.

Pegrum, D. F., 1963, *Transportation: Economics and Public Policy,* Homewood, Illinois.

Peschel, K., 1964, "Die Koordinierung von Schiene und Strasse im Binnengüterverkehr Belgiens, Frankreichs und der Niederlande", *Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster,* Heft 31.

Peterson, L., 1968, "Den svenska trafikpolitiken och dess följdverkningar", *Meddelanden från Föreningen för inre vattenvägar,* nr 4/1968.

Petri, C-W., 1952, *Svenskt transportväsende,* Stockholm: Industriens Utredningsinstitut.

Posner, R. A., 1974, "Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science,* Vol. 5, No. 2 (Autumn).

Report of the Conference on Rail and Road Transport, 1932, London: HMSO.

Roberts, M. J., 1956, "Some Aspects of Motor Carrier Costs: Firm Size, Efficiency and Financial Health", *Land Economics,* Vol. 32, No. 3 (August).

Scherer, F. M., 1970, *Industrial Market Structure and Economic Performance,* Chicago.

Sjöberg, A., 1956, "Järnvägarna i svenskt samhällsliv", *Sveriges järnvägar hundra år,* Stockholm: Kungl. Järnvägsstyrelsen.

Sloss, J., 1970, "Regulation of Motor Freight Transportation: A Quantitative Evaluation of Policy", *The Bell Journal of Economics and Management Science,* Vol. 1, No. 2 (Autumn).

Smykay, E. W., 1958, "An Appraisal of the Economics of Scale in the Motor Carrier Industry", *Land Economics,* Vol. 34, No. 2 (May).

Statens offentliga utredningar (SOU)

1927:17 Järnvägs- och automobilkonferensen i Stockholm.

1929:16 Förslag till förordning om motorfordon m.m.

1934:33 Järnvägs- och automobiltrafik.

1935:12 Förslag till förordning angående allmän automobiltrafik.

1936:20 Betänkande med förslag i anledning av verkställd granskning av 1932 års trafikutrednings förslag.

1938:59 Förslag till förordning angående yrkesmässig biltrafik m.m.

1944:33 Förslag i anledning av utredning rörande tillstånd för juridiska personer att utöva yrkesmässig automobiltrafik.

1947:85 Det inrikes trafikväsendet.
1961:23 Svensk trafikpolitik I: Riktlinjer och handlingsprogram.
1961:24 Svensk trafikpolitik II: Bilagor.
1962:35 Svensk trafikpolitik III: Plan för lastbils- och traktortågstrafikens liberalisering.
1969:45 Fordonsbeskattningen
1970:35 Kilometerbeskattning
1971:34 Lastbil och taxi.
1972:42 Vägtrafikbeskattningen
1973:32 Vägtrafiken. Kostnader och avgifter.
1975:66 Trafikpolitik. Behov och möjligheter.

Stigler, G. J., 1971, "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science,* Vol. 2, No. 1 (Spring).

Studnicki-Gizbert, K. W., *ed.,* 1974, *Issues in Canadian Transport Policy,* Toronto.

Sundberg, J., 1962, "Om kommersiell biltrafik", *Förvaltningsrättslig tidskrift,* s. 94—114 och 152—175.

Sønstegård, Ø., 1970, *Leiebilnæringen,* Oslo: Transportøkonomisk Institutt.

Thomson, J. M., 1974, *Modern Transport Economics,* Harmondsworth.

Trafikpolitiken, *Informationshäfte från socialdemokratiska partistyrelsen,* nr 4/1971.

Trafikpolitiska delegationens skrivelse till statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet den 6 september 1965, resp. den 17 december 1967 och 4 maj 1970, stencil.

The Transport of Goods by Road 1970—72, Department of the Environment, stencil 1974.

Tryselius, V., 1948, "Några uppgifter om fjärrtrafiken med lastbil", *Kommersiella meddelanden,* häfte 3.

Turvey, R., 1973, *Vägtrafikanternas kostnadsansvar,* Stockholm: Svenska Vägföreningen.

Vad pågår och planeras inom SJ?, Informationsskrift utgiven av SJ:s styrelse, augusti 1967.

Walker, G., 1942, *Road and Rail,* London.

Walters, A. A., 1961, "Economies of Scale in Road Haulage. A Comment", *Oxford Economic Papers,* Vol. 13, No. 1 (February).

— 1968, *Integration in Freight Transport,* London: The Institute of Economic Affairs.

Warner, S. L., 1965, "Cost Models, Measurement Errors, and Economies of Scale in Trucking", i: Burstein, M. L. *et al., The Cost of Trucking: Econometric Analysis,* Dubuque, Iowa.

Wegvervoer in cijfers 1974/75, Haag: NOB Wegtransport.

Verkehrswirtschaftliche Zahlen 1974, Frankfurt am Main: Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs.

Vervoer op te weg naar de toekomst, Adviescommissie Goederenvervoer, stencil 1974.

Wickström, S., 1968, *Strukturutveckling och konkurrens inom handeln,* SOU 1968:6.

Willeke, R. & Aberle, G., 1967, "Die Regelung des Marktzugangs als Bestandteil einer gesteuerten Wettbewerbsordnung für den Güterkraftverkehr", *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft,* 1/1967.

Wilson, G. W., 1960, "The Nature of Competition in the Motor Transport Industry", *Land Economics,* Vol. 36, No. 4 (November).

Wölte, H., 1969, "Die Neuordnung des Marktzuganges im gewerblichen Güterfernverkehr", *Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster,* Heft 55.

Utgivna publikationer

Fullständig förteckning över utgivna skrifter kan erhållas på begäran.
(Angivna priser är cirkapriser exkl. mervärdeskatt.)

Publikationer på engelska

1976

On the Measurement of the Degree of Progression. Ulf Jakobsson. Booklet No. 65. 8 pp. Sw. kr 10:—

Structural Determinants of Swedish Foreign Trade. Bo Carlsson and Lennart Ohlsson. Booklet No. 64. 10 pp. Sw. kr 10:—

Specialization Tendencies in Swedish Trade and Production of Fabricated Metal Products in the 1960's. Lennart Ohlsson. Booklet No. 63. 13 pp. Sw. kr 10:—

Emission Control Costs in Swedish Industry. Johan Facht. 227 pp. Sw. kr 60:—

Publikationer på svenska

1976

Transportpolitiken och lastbilarna. Lars Kritz. 60:—

Handelshinder och handelspolitik. Lars Lundberg. 60:—

IUI:s långtidsbedömning 1976. 60:—

System av efterfrågefunktioner; några utvecklingstendenser. Anders Klevmarken. Småtryck nr 66. 38 s. 10:—

Utjämning kontra utbyte. Två artiklar om den skattepolitiska utvecklingen under 1970-talets första hälft. Ulf Jakobsson och Göran Normann. Småtryck nr 62. 25 s. 10:—

Den svenska industrins investeringar i utlandet 1970—1974. Birgitta Swedenborg, under medverkan av Bo Lindörn. Forskningsrapport nr 5. 24 s. 15:—

Lönebildning och lönestruktur inom den statliga sektorn. Siv Gustafsson. 260 s. 60:—

1975

Norska och svenska modeller över personlig inkomstbeskattning. Ulf Jakobsson. Forskningsrapport nr 4. 21 s. 10:—

Effektiv avkastning på aktier. Rolf Rundfelt. Forskningsrapport nr 3. 21 s. 10:—

Industriforskningens utveckling och avkastning. Anita Du Rietz. 130 s. 40:—

Företagens tillväxt och finansiering. Göran Eriksson. 277 s. 60:—

Etablering, nedläggning och industriell tillväxt i Sverige 1954—1970. Gunnar Du Rietz. 116 s. 40:—

1974

Löneutvecklingen och dess bestämningsfaktorer inom träindustrin. Yngve Åberg. Forskningsrapport nr 1. 31 s. 15:—

Utvecklingen av hushållens inkomster efter skatt 1974—1975. Ulf Jakobsson och Göran Normann. Småtryck nr 59. 20 s. 6:—

Transport-politiken och lastbilarna

Riksdagens beslut år 1963 om en ny transportpolitik syftade bl a till att avskaffa de konkurrensbegränsande detaljregleringarna inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Beslutet har inte till fullo genomförts men ändå lett till stora förändringar i lastbilstrafikens villkor.

I denna skrift analyseras effekterna av 1963 års beslut, särskilt vad gäller förändringen av systemet med trafiktillstånd. Framställningen grundas på en ingående statistisk beskrivning av åkerinäringen och dess utveckling, där särskild uppmärksamhet ägnas åt de transportsäljande företagen. I boken behandlas också hur lastbilstrafiken regleras i vissa andra länder.

Bland de frågor som tas upp märks följande: Hur effektiva är etablerings- och kapacitetskontroller som transportpolitiska medel? Hur har regleringarna påverkat företagsbildningen och branschstrukturen inom åkerinäringen? Har de påverkat godstransporternas fördelning mellan landsväg och järnväg?

Almqvist & Wiksell International, Stockholm
i distribution

ISBN 91-7204-047-5